

### Politikaelmélet: Társadalomtudományi trilógia III.

Pokol, Béla

Postprint / Postprint

Monographie / monograph

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pokol, B. (2006). *Politikaelmélet: Társadalomtudományi trilógia III.* Budapest: Századvég Kiadó. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-104309>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Pokol Béla**  
**Politikaelmélet**  
**Társadalomtudományi trilógia III.**  
*ISBN 963 7340 25 4*

**Századvég Kiadó**  
**Budapest**  
**2004**

## Tartalomjegyzék

Előszó.....

### Bevezetés - Tudományelméleti alapvetés

#### I. fejezet - A politika tudománya.....

1. Államtudomány és politikatudomány.....
2. A politikatudomány tárgya.....
3. A politológia alternatív tematikái.....
4. Eszmetörténeti vázlat.....

#### II. fejezet - A modern társadalom szerkezete.....

1. A rendszerfogalom fontossága.....
2. A szociális világ rendszerszintjei.....
3. A társadalom rendszerszintjének differenciálódása.....

### Első rész - A politika világa

#### III. fejezet - A politika logikája.....

1. A politika bináris kódja.....
2. Kompetíció és az államhatalom stabilizálása.....
3. Bináris logika és pártfejlődés.....
4. Érdekképviselési szervek és neokorporatizmus.....
5. A közvetlen demokrácia korrekciós formái.....
6. A politikai alrendszer kapcsolódási pontjai.....
7. A politika rekrutálási és értékelési mechanizmusai.....
8. A perlési politizálás.....

#### IV. fejezet - A politikai ideológiák.....

1. Az ideológia fogalmi körülírása.....
2. Az ideológiák funkcióinak változásai.....
3. A modern ideológiák sajátosságai.....
4. Ideológiák és politikai akaratképzés.....

#### V. A nyelvpolitikai küzdőtér.....

1. Értelmiség és osztálytársadalom.....
2. A nyelvpolitikai küzdőtér.....
3. Elméleti következtetések.....

#### VI. fejezet - Hatalom és legitimitás.....

1. A legitimitás fogalom történeti változásai.....
2. A legitimitás szociológiai átértelmezése.....
3. Habermas legitimitációs tematikája.....
4. Claus Offe: legitimitás helyett tömeglojalitás.....
5. A sztálini hatalomgyakorlás legitimitációsérvei.....

#### VII. fejezet - A politikai akaratképzés szintjei: pártok, érdekegyesületek és a globális politika szerveződése.....

1. A pártelmélet kérdéseiből.....
2. A választási rendszer hatása a politikai pártokra.....
3. A politikai részvétel.....
4. Az érdekképviselési szervek - a politikai intézményesülés változásai.....
5. Az érdekképviselési szervek térnyerése - a neokorporativizmus jellemzői.....
6. A térnyerés hatása a politikai akaratképzésre.....
7. Érdekképviselési szervek a német politikai rendszerben.....
8. A globális politika szerveződése.....

#### VIII. fejezet - A politika finanszírozása.....

1. A párttagdíj szerepe.....

2. Az adományok szerepe.....
3. Az állami pártfinanszírozás formái.....
4. A magyar pártfinanszírozás kérdéseiből.....

#### **IX. fejezet - A politikai mozgalmak.....**

1. A politikai mozgalmak mint a mindennapi élet és a politikai alrendszer közvetítő területe.....
2. A mozgalom fogalmának jelentésváltozásai.....
3. A politikai mozgalmak formáinak történeti változásai....
4. Az politikai mozgalmak dinamikája.....

#### **X. fejezet - A hivatásos politikusok.....**

1. A hivatásos politikus típusai.....
2. A politikus karriervonalai.....
3. A hivatásos politikus alakjának elutasítása.....

#### **XI. fejezet - Tömegkommunikáció és politika.....**

1. Kitágult világkép és tömegkommunikáció.....
2. A tömegmédiák tevékenységszférái.....
3. Tömegkommunikációs alrendszer és politikai pártok.....
4. Az újságírás és a politizálás történeti elkülönülése...
5. A rádió és a televízió állami kontrolljának modelljei...
6. Az újság, a rádió és a televízió szerepének változásai..
7. Korrekciós mechanizmusok.....

### **Második rész - Alkotmányjogi intézmények**

**Bevezetés: az államok csoportosítási lehetőségei - államformák, kormányformák**

#### **XII. fejezet - A parlamentarizmus alapelemeinek történeti kialakulása.....**

1. Az alapelemek kialakulása - Anglia.....
2. A parlamentarizmus térhódítása - Belgium, Franciaország..
3. További terjedés - Olaszország, Németország.....
4. Közép-Kelet-Európa csonka parlamentarizmusa.....

#### **XIII. fejezet - A parlament, a kormány, az államfő és az alkotmánybíróság viszonya.....**

1. A parlament és a kormány.....
  - 1.1 A kormány parlamenti felelőssége.....
  - 1.2. A kormány parlament-feloszlatási lehetősége.....
  - 1.3. A kormánytagok és a parlamenti képviselők viszonya.....
  - 1.4. A kormány törvényjavaslat-tevő szerepe.....
2. A kormány és az államfő.....
3. Az Alkotmánybíróság a "hatalmi négyszögben".....

#### **XIV. fejezet - A parlament.....**

1. A parlamenti képviselők választási rendszere.....
2. A parlamenti képviselők.....
3. A parlament belső szervezete.....
4. A parlament funkciói.....
5. A törvényelőkészítés folyamata.....

#### **XV. fejezet - A kormány és a minisztériumok.....**

1. A miniszterelnök és a kormány viszonya.....
2. A miniszterelnök saját apparátusának szerepe.....
3. A minisztériumok politikai vezetése és közigazgatási apparátusa.....

#### **XVI. fejezet - Az államfő alkotmányjogi és politikai helyzete.....**

1. Az államfői hivatal apparátus ellátottsága.....
2. Az államfő politikai szerepvállalása.....

#### **XVII. fejezet - Az alkotmánybíráskodás.....**

1. Történeti kialakulása.....
2. Szervezeti megoldások.....
3. Az alkotmánybíráskodás tárgykörei.....

4. Az alkotmánybíráskodás eljárási kérdései.....
5. A közigazgatási bíráskodás és alkotmánybíráskodás összefüggései.....

#### **XVIII. fejezet - Az alkotmánybíráskodás jogelméleti kérdései**

1. Az alkotmánybíráskodás jogkonceptiói
2. A magyar döntési gyakorlat
3. A német alkotmánybíráskodás
4. Eltérések és azonosságok

#### **XIX. fejezet - Parlamenti törvényhozás és az alkotmányos alapjogok**

1. Az alkotmányos alapjogok kiemelkedése a jog rendszeréből
2. Az alapjogok és a jog rétegei.....
3. Az alapjogi réteg a jog tetején.....
4. Az alapjogi réteg kérdőjelei.....
5. Az alapjogi alkotmánybíráskodás típusai.....

#### **XX. fejezet - A politika és a jog alrendszerének kapcsolatai...**

1. A jogpolitika és a jog rétegei.....
2. A jogpolitika szférái.....

#### **XXI. fejezet – A bírói hatalom.....**

1. A bírói hatalom expanziója.....
2. A bírói hatalom átpolitizálódási formái.....
  - 2.1. A perlési politizálás.....
  - 2.2. A politikai küzdelem kriminalizálása.....

#### **XXII. fejezet – A z Európai Unió politikai rendszere.....**

1. Az Európai Unió létrejötte.....
2. Az Európai Unió döntési mechanizmusa.....

## Előszó

Az 1970-s évek végén és a '80-as évek első felében érdeklődésem középpontjában a politológiai és alkotmányjogi kérdések álltak, de ekkori munkám az ELTE jogi karának Államjogi Tanszékén, majd ugyanitt a Politológiai Csoportnál is erre ösztönzött. Ekkori osztrák és német tanulmányútjaimon is főként ehhez gyűjtöttem anyagokat, és itthon a politikai rendszer reformja körüli tevékenységem gyakorlati ösztönzőket adott e kérdések kutatásához. Bár érdeklődésem és kutatásaim lassanként egyre inkább szociológiaelméleti irányba tolódtak el, a politológiai témákkal való foglalkozást nem hagytam abba. A rendszerváltás után, 1991-től a Miskolci Egyetem politológiai tanszék új vezetőjeként módomban nyílt politológiai jellegű tanulmányaimnak egy rendszeres kötetbe összeállítására, illetve a hiányzó témákhoz új tanulmányok elkészítésére. A teljesebb tematika kedvéért végül Bihari Mihállal, aki szintén egy hasonló kötet elkészítését tervezte, együtt adtuk össze a Nemzeti Tankönyvkiadó által megjelentetett „Politológia” c. kötetbe a tanulmányokat. Ezután a Cserépfalvi Kiadó felkért az új magyar politikai rendszerről egy monográfia elkészítésére, és ez újabb kutatásokra ösztönzött olyan politológiai témák terén, melyekkel korábban még nem foglalkoztam. Ennek megjelenése után, az új részeket bedolgoztam az említett közös „Politológia” c. kötet új kiadásába is 1997-ben. Mivel ezután több évig első sorban jogelméleti és jogszociológiai témákkal foglalkoztam, hosszabb ideig nem dolgoztam fel politológiai témákat, és csak mint a jog és a politika határterületét kezdtem kutatni az ezredforduló után a bírói hatalom kérdéseit. Az erről megjelent kismonográfiám egy rövidebb összegzését most ebbe a kötetbe illesztettem be. Ezen túl egy külön tanulmányt készítettem el az Európai Unió politikai rendszeréről, önálló fejezetként beillesztve a kötet végére.

A Bihari Mihállal közösen készített kötetünkhöz képest azonban az akkori anyagaimat most több helyen korrigáltam, megfelelően az általánosabb szociológiaelméleti téren bekövetkezett eltolódásaimnak – mely eltolódásokat persze gyakorlati tapasztalatok is motiváltak –, és a funkcionista rendszerelmélet mellé a neo-gramsziánus kiindulópontok felvételének, amit az első kötetben részletesen elemeztem.

Nem volt tanulság nélküli a politológiai témákkal való foglalkozásom szempontjából a rövid időre a politikába tett „kirándulásom” sem, melynek végén egy ciklusra parlamenti képviselőként is tevékenykedhettem. Bár ezidőtájt elsősorban jogelméleti és jogszociológiai tanulmányok készítésével foglalkoztam, a mindennapi tapasztalatok – alkotmányügyi bizottsági elnökként is – a parlament működéséről, a parlamenti bizottságok szerepéről, az egyes pártvezérek és képviselők motivációiról, a pártfinanszírozás rejtelméről és általában a hivatásos politikusok életéről sokat adott ahhoz, hogy az addig csak olvasási anyagból ismert politikát közelebbről megérthessem. A mostani kötetbe készített újabb anyagaim írásai és a régi anyagok átdolgozása közben már ott munkáltak ezek a tapasztalatok is.

## **Bevezetés - Tudományelméleti alapvetés**

### **I. Fejezet A politika tudománya**

#### **1. Államtudomány és politikatudomány**

A politikatudomány (vagy más elnevezéssel: politológia) az európai országok társadalomtudományos gondolkodásában csak az elmúlt fél évszázad során tudott teljes mértékben gyökeret verni. Az állami-hatalmi szférával való tudományos foglalkozás itt - ha szűkebb terjedelemben is - az államtudományok (állambölcselet, államjog, alkotmánytan stb.) címkéje alatt folyt korábban. Mint különálló egyetemi diszciplína és tudományterület döntően az Egyesült Államokban alakult ki a XX. század első éveitől kezdődően a politikatudomány, noha az elméleti alapjaik kialakításánál nagymértékben támaszkodtak arra néhány európai tudósra, akik túllépve az állam szervezeti keretein, az egész politikai szférát szem előtt tartva építették ki fogalmi keretüket.

Európában ugyanis nem kedvezett az első világháború után kialakult társadalmi-politikai légkör az elfogulatlan tudományos kutatások kiterjedésére a politikai hatalom egészére. Anglián kívül az összes fontosabb nyugat-európai országban diktatórikus politikai mozgalmak akarták elsöpörni a parlamentarizmust, és a hatalomra jutott diktatórikus pártok uralma nem engedte meg a politikai szféra tudományos átvilágítását. A már kialakult államtudományok egyrészt a formális államjogi keretre ill. az absztrakt állambölcseleti írások ismertetésére szorítkozva nem voltak veszélyesek az európai diktatúrák számára, így a tágabb politikával foglalkozó néhány politikatudósnak menekülnie kellett Németországból, Ausztriából és mindenhonnan, ahol az 1930-as évektől a hatalom diktatórikussá vált.

A "politikatudomány", a "politológia" kifejezések így Európában ezekben az évtizedekben a demokratikus parlamentarizmus képével fonódtak össze az értelmiségiek gondolkodásában, míg a tetszőleges diktatúrák alatt működő államtudomány, mint a konzervatív gondolkodás egyik formája került szembeállításra vele. A II. Világháború után így érthetően a győztes szövetséges hatalmak között domináló Egyesült Államok az általa megszállt nyugat-európai területeken az egyetemi-tudományos szféra újjászervezése közben nagy erőfeszítéseket tett az államtudományok mellett a politológiának mint a "demokrácia tudományának" széleskörű intézményesítése érdekében az egyetemeken. Hathatós amerikai segítséggel az emigrációból hazatérő német politológusok most már tanszékeket alapíthattak a német, az osztrák egyetemeken, és külön egyetemi karokat hoztak létre politológusok képzésére. De ugyanígy Olaszországban is végbement a II. Világháború utáni években ez a folyamat. Az 1950-60-as évek során aztán teljes mértékben kiépült a legtöbb nyugat-európai országban a politológia művelése és egyetemi szintű

oktatása, ám az Egyesült Államokkal szemben azzal a különbséggel, hogy itt - általában a jogi fakultások szervezeti kereteiben - a korábban kialakult államtudományok is élők maradtak. Így bizonyos fokig megkettőződött az európai országokban az állami-politikai szféra kutatása és egyetemi oktatása is, noha az utóbbi évtizedben a megkettőződést fokozatosan egy munkamegosztás kezdi felváltani. Ugyanis a jogi fakultásokon szerveződő államjogi kutatásokat az alkotmánybíráskodás kialakulása és egyre fokozódó szerepe az egész politikai alrendszer meghatározásában egyre inkább arra ösztönözte, hogy az *alkotmánybíráskodás szempontjából* dolgozzák fel az állami szervezetrendszer, a politikai pártok, érdekegyesületek és általában a parlamentarizmus politikai rendszerének belső összefüggéseit. *A politológusok ezzel szemben ugyanezekkel a témákkal inkább a szervezeti összefüggések és az általános társadalomelméleti fogalmak fényében foglalkoznak.* Ennek révén a politikai szférával való foglalkozás többsikúvá vált, és a specifikusan jogi, a szervezeti és a társadalomelméleti aspektusok egymást kiegészítve vannak a kutatásokban jelen.

## 2. A politikatudomány tárgya

Mivel a ma domináns politológiai fogalmi keretekben fontos helyet foglalnak el az amerikai politológiában kialakult eredmények, érdemes kiemelni egy politikai szférára vonatkozó alapvető különbséget az európai és az amerikai nézőpont között. Ez a különbség nem egyszerűen a tudományos nyelvhasználatban jelentkezik, hanem sokkal mélyebben, a tömegesen elterjedt mindennapi szóhasználatban is megragadható. Ugyanis arról van szó, hogy míg az európai nyelvekben az utóbbi évszázadokban az "állam" fogalma ( Staat, state, estate etc.) vált markánsná a politikai szféra jelölésére - és ennek révén a pontos szervezeti kontúrokkal az állam és a társadalom különválasztása állt a középpontban - addig az amerikai szóhasználatban az angol nyelv "state" (állam) fogalma nem vált bevetté a politikai szféra leírására, hanem e helyett a szűkebb területet jelölő "government" (kormányzat) vált használatossá. E "government" pedig az Egyesült Államokban a századfordulóig létező "zsákmányrendszer" miatt - melynek révén itt nem alakult ki ez idő alatt az önálló államapparátus, hanem a mindenkori győztes elnökjelölt hozta magával egy periódusra saját embereit a minisztertől az utolsó postamesterig a kormányzat posztjaira - nem különült el a társadalomtól csak laza kontúrokkal. Amikor a századforduló után az Egyesült Államokban is stabilizálódott az élethivatásszerű kormányzati tisztviselők egyre szélesebb serege, majd a pártok és a politikában működő érdekegyesületek is egyre szélesebb szervezeti bázisokat építettek ki, a politikát elemző, kialakulóban lévő politológia elfogulatlanul egyre szélesebb körben kezdte vizsgálni itt a kormányzat és a körülötte szerveződő politikai szervezetek viszonyait. A "government" keretén túl az egész politikai szféra jelölésére egyre inkább a *politikai rendszer* fogalmát kezdték használni. Az *"állam" fogalma így itt nem kapott fontos hangsúlyt a politikán belüli összefüggések jelölésére.*

Európában ezzel szemben markáns szervezeti kontúrokkal mutatkozott meg már a múlt században is a társadalom többi szférájától elkülönült állami-hatalmi szféra, és az egyetemeken intézményesített államtudományi kutatások fókuszában az állam és a nem állam különbsége állt. Az állami szervezet határai pedig egyben az államtudományok kutatásainak illetékességének határait is szigorúan kijelölték. A századfordulótól az európai országokban is gyorsan elterjedő politikai pártok, érdekegyesületek, politikai ideológiákat hordozó sajtóorgánumok stb. így szükségszerűen kimaradtak az államtudományi kutatásokból, és az államjogászok, az állambölcseletek szerzői jó ideig makacsul ragaszkodtak a korábbi fogalmaikhoz,



amelyek úgy tárgyalták az állami szervezet belső összefüggéseit, mintha az államhatalom körül továbbra sem lennének politikai szerveződések. Ez persze eredt abból a beállítottságból is, hogy az államtudósok, államjogászok jórészt a korábbi "felsőbbrendű állam" hívei voltak, és a politikai harcokban kialakuló szabad pártalakításokkal szemben állva, egyszerűen nem akarták realitásként elfogadni a politikai pártok létét. Így az új tényekkel kapcsolatos "szemlecsukásuk" egyben azt az óhajukat is kifejezte: bárcsak ne lennének.

Amikor aztán az államon túli képződményekre is beindultak a rendszeres vizsgálódások az európai országokban az elmúlt évtizedekben, akkor az állam/nem állam distinkció ugyan továbbra is központi jelentőségű maradt, de a nézőpont kitágult az újonnan létrejött politológiában, és a politikai pártok, érdekegyesületek, a politikai ideológiák kutatása is bekerült a vizsgálódásba. Illetve most már e külső erők fényében vizsgálták a politológusok az állami szervezeten belüli összefüggéseket is. Az államon túli politikai képződmények fogalmi befogása itt is egy átfogóbb kategóriában, a politikai rendszer fogalmában történt meg, mint az amerikai politológiában. Itt azonban ezen belül az állami szervezethez tartozó részek és az ezen kívüli részek különbsége nagyobb hangsúllyal emelkedik ki, mint az a kevésbé kontúros "government" (kormányzat) fogalma az Egyesült Államokban szükségessé teszi.

Ha tehát az európai országok nyelvhasználatában az "állam" és a tágabb "politikai rendszer" fogalmait vizsgáljuk az elmúlt évtizedek vonatkozásában, akkor az utóbbit, mint a kutatások kitágítását lehetővé tevő kategóriát kell az első lépcsőben megfogalmazni. Eddig elérkezve azonban egy fontos problémára kell az állam fogalmával kapcsolatban. Az állam fogalma ugyanis - mint jeleztük - eredetileg egy társadalomtól elszakadt hatalmi képződményre vonatkozott, amely körül a fogalom stabilizálódása idején *nem volt társadalommal összekötött politikai akaratképzés*. Az állam középpontjában a monarcha állt, és az állami döntések "társadalmi megvitatása" a múlt század közepéig az európai kontinensen csak forradalom alakjában volt lehetséges. Amikor a XIX. század végére ill. a XX. század első éveire lehetővé vált az állam körül a társadalmi-politikai akaratképzés folyamatossá válása - és az államhatalom ezzel való együttélése - akkor a *tulajdonképpeni politikai szféra kezdett elkülönülni az állami erőszakot és hatósági jogköröket konkrétan gyakorló államapparátustól*. Ennek az elkülönülésnek a fogalmi artikulálására kéznél volt Montesquieu valamikori hatalommegosztási triász - törvényhozás, végrehajtás, bírói hatalom - és az államon belül a tulajdonképpeni politikai testületek (törvényhozás) és a politizálástól semlegesített állami apparátus, a végrehajtó hatalom külön tartására hosszú ideig megfelelőnek tűnt ez a megoldás.

A politizálástól semlegesített közigazgatási apparátus és az óriásivá bővült tulajdonképpeni politikai szféra fogalmi elválasztásánál azonban egy sor szempontból torzít ez a régről itt maradt montesquieu-i distinkció. A centralizált politikai pártok létrejötte óta ugyanis a végrehajtó hatalom csúcsán álló kormány a parlamenti többségi párt vezérkarát jelenti, és mind a parlament, mind a kormány a pártrendszer erőviszonyai által meghatározott közvetlenül. Ezt az alapvető összefüggést már az állam és a belőle kirekesztett politikai pártok különválasztása kettévágják, a törvényhozás és a végrehajtás elkülönítése az államon belül pedig továbbszakítja ugyanezt. Másrészt pedig a legközvetlenebb módon a politikai erők játékból kiemelkedő és ehhez visszakötött kormányt - és politikus minisztereit, államtitkárait - összefogja a végrehajtó hatalmon belül a politikától neutralizált, élethivatásszerűen üzőtt közigazgatási tevékenységgel.

*Az egységes államfogalom megtartása és ennek kibővítése a politikai rendszer kategóriájával a tömeges politizálás korszakában így sok szempontból keresztbevág*

*fontos összefüggéseket, ill. másrészt mélyebb szerkezeti elkülönüléseket a neutralizálódott közigazgatási apparátus és a tulajdonképpeni politikai szféra között nem tesz befoghatóvá.* Amerikában ezzel szemben a "government" eredetileg is jobban leszűkült az elnök körül szerveződő állami hivatalokra, amelyben az élethivatásszerű-folyamatos állami alkalmazottak működnek, és a tágabb politikai rendszer fogalom e mellé emeli be a politikai szerveződés egész vertikumát. A politológiai kutatások pedig döntően csak az utóbbival foglalkozik, és a folyamatosan tevékenykedő kormányhivatalokat is csak a tulajdonképpeni politikai szféra összefüggései szempontjából vizsgálják. Hasonlóképpen ehhez, az európai országok politológiai kutatásai és egyetemi oktatása is - az államfogalom torzítása ellenére is - jobban leszűkül a tulajdonképpeni politikai szerveződésekre (pártok, egyesületek, politikai ideológiák stb.) és az állami szervezetrendszeren belül csak a politikai testületekkel (parlament, kormány stb.) foglalkozik, a politizálástól leválasztott közigazgatási szervekkel kevésbé törődve.

Mindezek után azt lehet mondani, hogy a hagyományos európai államfogalom elvesztette fontosságát a tényleges politológiai kutatások határainak kijelölésére, és *egyre inkább kibontakozik a társadalom tulajdonképpeni politikai alrendszerének a kerete, amely a politizálástól semlegesített közigazgatást nem foglalja többé fogalmilag magába.* Ezzel szemben azonban a politika teljes vertikumát összefogja a társadalmi-politikai mozgalmaktól kezdve, a politikai sajtón, a pártokon, és az érdekegyesületeken át a parlamentig és az ennek mindenkori többségéből létrejövő kormányig és a politikus miniszterekig bezárólag. *A politikatudomány tárgya ez a realitásban is egyre inkább elkülönülő politikai alrendszer.* E sajátlagos tárgyon túl azonban vizsgálni kell a politológiának a politikai alrendszer kapcsolódási területeit, közvetítő szféráit a legfontosabb más alrendszerek felé is. Különösen fontosak ezek között a politika és a jogi alrendszer közötti kapcsolatok, mivel a politikai alrendszeren belül kidolgozott programokat, célokat a jogállamiság feltételei mellett döntő részben csak a jogon keresztül lehet megvalósítani. A jog azonban más értékszpontok szerint működik mint a politika, és csak az eltérő szpontok folyamatos transzformációjával foglalkozó tevékenységek kialakításával lehetett konszolidált kapcsolatukat biztosítani. (A német politológia és a jogtudomány metszéspontjaiban e területre az utóbbi években "jogpolitológia" néven kezd önállósulni egy önálló tudományos diszciplína.) Ebben a metszéspontban elsősorban az alkotmánybíráskodás és a jogpolitikai tevékenység elemzése a fontos a politikai alrendszer működésének megértése szempontjából.

### 3. A politológia alternatív tematikái

Az eddigiek alapján nyilvánvalóan láthatóvá vált, hogy a politikai alrendszer kiterjedtsége és kapcsolódási pontjainak sokasága széles kutatási területet biztosít a politológia számára. Ezt a kutatási területet növeli két további vizsgálódási irányzat. Egyrészt ugyanis a politikai jelenségek kutatása a szociológiában korábban kialakított *empirikus tényfelmérés* mintájára széles körben elterjedté vált a politológiában is. Pl. választási statisztikák, pártok tagságának összetételei, politikai attitűdök kérdőíves vizsgálatai stb. mint lehetséges kutatási területek nagy népszerűségnek örvendenek sok politológus előtt. E nagy munkaterhet jelentő ténygyűjtés azonban az esetek egy részében arra vezet, hogy a használt fogalmi keretekre való tudatos rákérdezés már nem jelenik meg e kutatók előtt. Sok esetben az ilyen vizsgálatokat végzők elméleti fogalmi kerete már csak azon a tudásanyagon nyugszik, amit egyetemi tanulmányaik alatt mint diákok sajátítottak el, de tulajdonképpen e leülepedett elméleti keretek továbbépítésével, finomításával, korrekciójával e politológus-körök már nem foglalkoznak, nem is követik az erre irányuló munkákat. Az elméletileg orientálódó

politológiai kutatások számára ezek az empirikus anyagok - bizonyos szelekcióval és kritikai felhasználás mellett - sokszor jó segítséget adnak. De egyetemi oktatási anyagokban csak alárendelt szerepet játszhatnak mint megértést segítő konkrét példák, vagy számadatok. (Mindamellet az így felhalmozott óriási tömegű empirikus anyag lehetőséget ad jó néhány politológiai oktatási tematika számára, hogy gyakorlatilag ilyen politikai statisztikai anyagok sorba állításával tudják le a politológia egyetemi oktatását.)

Növeli és színesebbé teszi másrészt a politológia területét - és sok politológus számára egyetlen kutatási tematikát ez jelenti - a politika szférájára vonatkozó, eddig felhalmozott *eszmék, elméletek történetének* kutatása is. Mivel majd minden jelentősebb filozófusnak voltak nézetei a politikáról is, több éves egyetemi politológiai oktatást lehet megtölteni ezek ismertetésével anélkül, hogy a ténylegesen működő politikai alrendszerek mechanizmusait egy szóval is említenék.

Egy politológus diplomával végződő egyetemi oktatásban - különböző arányokban - a felsorolt kutatási területek összegzéseinek helyt kell kapniuk. Egy szűkebb bevezető jellegű politológiai tantárgyban azonban bizonyos fokig választás kérdése, hogy mire koncentrál a szükségszerű szelekció. Legoptimálisabbnak az a témaválasztás tűnik, amelyben a politikai szférára vonatkozó átfogó elméleti tematikákat, rendező fogalmakat és a politikai alrendszer fontosabb elemeit igyekszünk összefoglalni, és ezzel megadjuk az elméleti megalapozást a később lehetséges részletes elmélyülés felé. E kötet így elsősorban mint az *elméleti politológiai* összegzés fogható fel. A terjedelmi korlátok miatt azonban le kell mondani a szélesebb eszmetörténeti bemutatásról, és csak a modern politológia-elméletek, ill. általánosabb társadalomelméletek politikai alrendszerre vonatkozó fogalmait villantjuk fel a modern politikai rendszerek aspektusait tárgyalva.

#### 4. Eszmetörténeti vázlat

Csak néhány nevet és elméletet lehet egy rövid vázlatban említeni, így elsősorban arra koncentrálunk ezek kiválasztásánál, hogyan bővült ki az európai kontinensen a hagyományos államtudományi keret az államon kívüli politikai képződmények kutatásával, másrészt az amerikai, utat törő politológusok közül azokat emeljük ki, akik az elmúlt félévszázad folyamán a politikai szféra átfogó elméleti kereteinek kialakításában tettek nagy hatást.

Európában az államtudományi fogalmi keret lazításában elsősorban a politikai pártok korai megfogalmazásai játszottak szerepet a múlt század második felétől. A németeknél *Friedrich Rohmer* (1812-1856) volt úttörő a politikai pártok elméleti körülírásában. Pszichológiai pártelmélete persze még naiv, és az emberi élet természetes fejlődési szakaszai analógiája alapján osztályozta az egyes pártokat. Pl. a radikalizmus a gyermekkor élénk képzeleteinek felel meg, míg a konzervatív pártokban az öregkor merev hagyományokhoz ragaszkodása ölt testet, és a két véglet között elhelyezkedő liberális pártok az ifjúkor sajátosságait tükrözik - mondta Rohmer. *Johann Kaspar Bluntschli* sok elemet átemelt politikai pártokról írt munkájába az előbbi elméletből, de a pártok természetéről szóló elmélkedései mélyebb szintig hatoltak el, mint az Rohmernél látható. Pl. már 1872-ben - amikor pedig még nem voltak láthatóak a későbbi totalitárius pártok - írta Bluntschli, hogy a párt = "pars", vagyis rész és nem egész, és amely így szükségszerűen megköveteli a "másik" részt, részeket, tehát az ellenpártok létét. "Egyetlen párt sem állhat fenn magában, csakis az ellenpártok biztosítják létét és fejlődését" - írta e korai pártelméleti

munkájában. Mai szóhasználatával ezzel azt fogalmazta meg, hogy csak többpártrendszer esetén lehet egy képződmény párt, és nem olvad bele az államba. Ez a gondolat aztán a későbbiekben többször is felbukkant újrafelfedezésként a pártokkal foglalkozó elméletekben, de ez nem akadályozta meg a modern politológusok nagy részét abban, hogy pl. a kelet-európai sztálini politikai rendszerekben "egypártrendszerrel" beszéljenek, miközben az "egypárt" ténylegesen a totalitárius állami hatalom középpontját jelentette.

E kezdetek után a rendszeresebb és tudományosabb alapú pártkutatás kialakítása *Moisei Ostrogorski* és *Robert Michels* nevéhez fűződik századunk első éveitől. Az orosz származású Ostrogorski politikatudományt Párizsban tanult, és az angol pártok elemzése alapján írta meg nagy munkáját a modern pártokról 1902-ben. Ő volt az első, aki észlelte a korábbi honoráriuspártok laza jellegének eltűnését, és a szervezett tömegpártok megjelenését, amely változás révén az egyes parlamenti képviselők mint a centralizált pártok közkeletű tudnak már csak tevékenykedni. Ebből Ostrogorski a parlamentarizmus válságát látta létrejönni, és a megoldást ennek elkerülésére abban látta, hogy az állandó jellegű pártokat megtöltve csak a választások előtt ad hoc jelleggel engednek meg a pártok működését, és így azok nem torzítanak el az állampolgárok egyéni véleményét. A német Robert Michels (1876-1936) ugyanezt a veszélyt mutatta ki 1911-ben írt pártszociológiájában, és a szervezett tömegpártokkal a demokrácia megfojtását látta bekövetkezni. Ő azonban mint realista jelezte, hogy a nagy tömegek politikába beözönlésével - a választójog kiterjesztése után - nélkülözhetetlenek e pártok. Ebből vonta le az "oligarchia vastörvénye" tételét, amely a tömegdemokrácia önmegegyezését mondja ki.

Az olasz Gaetano Mosca a múlt század végén az államhatalom igazolási érveivel - mai szóval: legitimitásával - foglalkozva volt előfutára a mai politológiai elméleteknek. Minden államhatalom igyekszik egy "politikai formulát" találni, amely igazolja a hatalomgyakorlók tevékenységét - mondta - és a legkülönbözőbb civilizációkat hasonlította össze ebből a szempontból Mosca.

Mosca, Michels, Ostrogorski már a modern politológiában maguk is klasszikusoknak számítanak, de elméleteik átfogó elméleti keretbe foglalását és továbbvitelét Max Weber politikaelmélete hajtotta végre. Weber közvetítésével az 1950-es évektől pedig az amerikai politológiában is nagy hatást váltottak ki e klasszikusok tételei. Az amerikai politológia előfutárai közül a szintén a századelő után alkotó Arthur Fisher Bentleyt (1870-1957) fontos itt kiemelni. Az amerikai politikai élet szerveződésének és sajátosságainak megfelelően Bentley nem a pártok elemzésére tette a hangsúlyt, hanem az óriási számban jelenlévő és a politikai döntések befolyásolásánál jelen lévő érdekegyesületekre, a "lobbikra". Európában - a pártkutatás mellett - csak az 1960-as években terjedt ki a politológusok figyelme a politikai akaratképzésnek erre a másik formájára.

Az amerikai politológiában az utóbbi fél évszázadban a legfontosabb elméleti eredményt a politikai rendszer kategóriájának körbeírása adta. Ebben döntő szerepe volt *Talcott Parsons* átfogó társadalomelméletének, de az ő írásai alapján - jórészt tanítványai - a politikai rendszer részletes elemzéseit bontották ki. Elsősorban *David Easton* politikai rendszerelmélete emelhető ki, másrészt *Karl Wolfgang Deutsch* amelyek egy sor vonatkozásban gazdagították a parsonsi kiindulópontokat.

A kompetitív politika logikájának feltárásában úttörő szerepet a közgazdaságtanból a politika kutatására áttért *Joseph Aloise Schumpeter* (1883-1950) ill. az ő nyomdokain a szintén közgazdász *Antony Downs* játszották. Az osztrák közgazdász Schumpeter a két világháború között emigrált az Egyesült Államokba, és itt 1942-ben megjelentetve "Kapitalizmus, szocializmus és demokrácia" c. művét óriási hatást váltott ki. Szakítani

igyekezve a demokráciaelmélet hagyományos feltevéseivel a kompetitív többpártrendszer mint pusztán szavazatszerzésre törekvő erőket írta le, amelyek politikájukat - a szavazatok megszerzését szem előtt tartva - éppúgy el kívánják adni, mint a gazdasági piacon a kereskedők áruikat. Schumpeter azonban "realista" demokráciaelméletében nagy hangsúlyt helyez a politikai piac manipulatív vonásaira, így elméletét mint egy csökkent értékű demokrácia képét tekintették később kritikusan.

Az amerikai politológiában *Antony Downs* vitte tovább Schumpeter kezdeményezéseit, és 1957-ben írt "A demokrácia közgazdaságtani elmélete" c. művében a politikai szféra önálló logikáját igyekezett feltárni a gazdasági piac fogalmainak extrapolálásával. A gazdasági csere analógiájára Downs a kompetitív pártokra épülő politikai szférákban a szintén a szavazatszerzésre törekvést tekintette a politikai logika mozgatójának, és ez alapján kívánta megérteni az állampolgárok döntéseit a választásokon ill. a politikai pártok tevékenységét. Downs sok szempontból újat adott Schumpeter régebbi gondolataihoz, de munkája hatását nagymértékben lerontotta, hogy a politika és az állampolgárok motivációit leszűkítette a gazdasági megfontolásokra, és csak "homo economicus" módjára tematizálta az állampolgárok választási döntéseit. Pedig ez utóbbi szűkítés elejtésével a politikai alrendszer logikájának kidolgozásakor központinak kell tekinteni Antony Downs gondolatait is.

## II. Fejezet

### A modern társadalmak szerkezete

#### 1. A rendszerfogalom fontossága

A szociális világ képződményeinek jelzésére a legtöbb fogalmunk, szemantikai distinkciónk több száz érv alatt alakult ki döntően a hétköznapi érintkezések konszenzusaiban kialakított tartalommal. A tudományos vizsgálódás ezekkel kapcsolatban így - ha nem akar "homokra építeni" - csak akkor kaphat biztos alapot, ha teljes mértékben képessé válik a hétköznapi szemantikai distinkcióktól való elszakadásra, és egységes alapon, tudatosan konstruálja meg a realitásban észlelhető szakadások, elkülönülések és az elkülönültek jelzésére fogalmi nyelvét. Ezzel az egységes fogalmi nyelvvel aztán korrigálni lehet a hétköznapi fogalmaink spontán módon kialakult különbségtevéseit és megfogalmazásait.

Az egységes fogalmi kifejezésre törekvés egy sor kategóriát hozott létre az elmúlt évtizedek társadalomtudományában. Pl. a társadalmi "mezők", vagy a társadalmi "szférák" kifejezése erre szolgál sok elemzésben. A legtöbb törekvés azonban, amely ezt a fogalmi újragondolást és a társadalomtudományok hétköznapi gondolkodástól való tudatos elszakadását kívánja véghezvinni, a *rendszerfogalom* felhasználásával igyekszik ezt az egységes fogalmi nyelvet megteremteni. E fogalom nagy előnye, hogy a legkülönbözőbb tudományokban már régóta alkalmazzák a rendszerfogalmat, és ezek fölött az elmúlt évtizedekben már kialakult egy "általános rendszerelméletnek" nevezett tudományterület, ahol a legelementárisabb rendszer-összefüggéseket egy egységes fogalmi nyelvben már kidolgozták. Így a szociális világ felépülésének specifikus alapelemeit és a legalapvetőbb tagolódási elveit megtalálva, az általános rendszerelmélet meglátásaival sikerrel lehet tényleg tudománnyá tenni a társadalom elemzéseit.

Ahhoz persze, hogy a legkülönbözőbb társadalmi képződményeket mint rendszert lehessen megfogalmazni, a kiindulópontban egy nagyon absztrakt rendszerfogalmat kell alapul venni. A következő lépésben aztán egy egységes alapról egy rendszertipológiát kell megadni, amellyel az egyes társadalmi képződményeket eltérő rendszerszinteken lehet elhelyezni, és így egymásra vonatkoztatva ismét tagolt meghatározásokat lehet adni velük kapcsolatban. Ezek a tagolt meghatározások azonban ekkor már nem a hétköznapi gondolkodás véletlenszerű tagolásain alapulnak, hanem egységes alapról könnyen visszavezethetők maradnak az elemzés számára.

A rendszerfogalom univerzális használhatósága tehát azt jelenti, hogy rendszerként minősül pl. egy alkalmi beszélgetés az utcán éppúgy, mint egy iskolai osztály folyamatos léte, vagy egy ország egész politikai élete. Ezeket az eltérő képződményeket csak nagyon általános rendszerfogalom tudja kiindulópontként egybefogni. Ez az általános rendszerfogalom a következőképpen adható meg: *rendszer jön létre a társadalom érintkezéseiben (kommunikációiban) amennyiben e kommunikációk között egy határmegvonódás alakul ki, és a határon túli*

*kommunikációk a lehatárolódott belüli kommunikációk lefolyása számára meghatározott szempontokból közömbössé válnak.*

Fontos kiemelni, hogy e rendszerfogalom az elkülönült rendszereket már fogalmilag belehelyezi a környezetbe. Ezzel a megfogalmazással szakítunk azzal a korai rendszerelméleti szemléletmóddal, amely a rendszereket csak önmagukban nézte, és mint *részekből felépülő egészet* tartotta szem előtt. Ez a *"rész/egész" rendszerelméleti szemléletmód* azonban már a századfordulótól leértékelődött az újabb rendszerelméletekben, és helyette a *"rendszer/környezet"-szemléletmód* került a középpontba. A rendszerek így mindig környezetben lehatárolódó egységek, és a vizsgálat középpontjába maga a *határmegvonódás* kerül, amely révén a lehatárolódó rendszer belső folyamatai számára bizonyos fokig közömbössé válnak a külső folyamatok, és épp ennek révén jönnek létre intenzívebb egymáshoz kapcsolódások a belső folyamatok között. Jelezni kell még, hogy legújabbban a rendszerelméletben sok hívet szerzett magának egy új szemléletmód, amely mint *autopoietikus (öntermelő) rendszereket* fogalmazza meg a legkülönbözőbb (biológiai, pszichikai, szociális stb.) rendszereket. Ez a szemléletmód ismét nagyobb hangsúllyal fogalmazza meg az elkülönült rendszerek zártágát és környezettől elkülönültségüket. A szociális világban azonban - az eddigi elemzéseket ismerve - ilyen mértékű zártágot nem érnek el az elkülönülések, és az autopoiezis-konceptió sok szempontból elszegényíti a szociális rendszerek elemzését, noha nem vitásan új aspektusok meglátását ill. markánsabb megfogalmazását is néha lehetővé teszi. (Pl. a tartós struktúrák elemzése háttérbe szorul ebben a koncepcióban, és a pillanatnyi elemek összekapcsolódásai és felbomlásai teszik ki a rendszer működését.) Az elszegényítés miatt az e könyvben található elemzésekben nem álltunk az autopoiezis-konceptió hívei közé, és a *"rendszer/környezet"-paradigmának* megfelelően írjuk le a politikai alrendszer összefüggéseit.

## 2. A szociális világ rendszerszintjei

Ez a nagyon általános rendszerfogalom azonban csak akkor alkalmas a sokszínű szociális világ képződményeinek leírására, ha belső tipológiával gazdagítjuk, és a tipológiának megfelelően különböző rendszerszinteket vezetünk be második lépcsőben. Úgy tűnik, hogy három rendszerszint elkülönítése indokolt: az *interakciós rendszerek* (vagy más szóval: egyszerű szociális rendszerek); a *szervezeti rendszerek*; és végül a harmadik rendszerszint, a legátfogóbb rendszer szintje a *társadalom szintje*. E három rendszerszint rendszereit egyaránt szociális rendszereknek nevezzük. (A társadalom így csak az egyik rendszerszintet jelenti, ezért amikor a természeti valóság fölötti "társadalmi lét" egészét akarjuk kifejezni ebben a fogalmi nyelvben, akkor - bár a magyar nyelvben eddig még ez a különbség nem alakult ki - inkább a *szociális világ* kifejezést kell használni, vagy ezzel szinonimaként a *szociális rendszerek* fogalmát.)

A szocialitás szerveződésének három rendszer-szintjén egy-egy rendszertipikus elhatárolódást találhatunk. Az *interakciók*, vagy szociális rendszerek a jelenlét/távollét mentén vonják meg határukat. Minden kommunikáció, amely jelenlevők között zajlik le, az adott interakciós rendszerhez tartozik. A távolság kirekeszt. Az utóbbit sajátosan oldja persze a legújabb időkben a telefon léte, de még komplexebb interakciókat tesz nagy távolságból is lehetővé újabban a televíziós "távértekezlet", amikor különböző földrészekén levő interakciós résztvevők egy interakciós rendszerben kommunikálnak. Mindez a technikai lehetőség azonban csak árnyalja az interakciós rendszer sajátosságait, a legtöbb jellemvonás közös az ilyen technikailag közvetített és a ténylegesen jelenlévően szembenálló interakciós felek közötti rendszer esetében. Pl. az interakciós rendszer nem lehet túlságosan komplex, mert egy időben csak egy

valaki beszélhet, és nagyszámú résztvevő esetén a többség valódi kommunikatív részvétele valószínűtlen, így spontán módon kialakul egy belső spontán határmegvonódás a néhány aktívan kommunikálót magában foglaló tényleges interakciós rendszer, és a többi jelenlévő pusztán környezetté süllyed le mint néző. Úgy lehet tehát pontosítani az interakciós rendszerek lehatárolódását, hogy *az interakciót a belső értelmi összefüggés már maga lehatárolja*, szemben a komplexebb szociális rendszerek esetében a határmegvonást a rendszer belső értelmi összhangján túl, expliciten is el kell végezni. Az interakcióban ugyanis egyetlen folyamatban futó kommunikációról van szó, és *rendszereszerű összefüggését az biztosítja, hogy minden egymást követő kommunikációban - az adott interakciós rendszereken belül - az előzőhöz kell valamilyen módon tematikusan kapcsolódni*. Nem tehetem meg, hogy hirtelen, minden átvezetés nélkül egy merőben eltérő témáról kezdek beszélni ugyanazon az interakción belül, hanem az előbb lefolyt kommunikációk témájától eltérést magyaráznom kell, össze kell így valamilyen módon kötni azzal. Ugyanígy az adott témához előbb elmondott adalékokat nem ismételhetem meg minden további nélkül, mintha nem is lettek volna, nem hagyhatom általában figyelmen kívül az elhangzott különböző véleményeket, és indoklás nélkül nem mondhatok - mintha mi sem történt volna - egy azokat cáfoló véleményt. A kommunikációk egy interakciós rendszeren belül "egymás farkába harapnak", egymásra reflektálnak, és aki ezt megsérti, kaotikussá, összefüggéstelenné teszi az interakciót. Végül is tehát így képzelhető el, hogy nagyobb tömegű jelenlévő között egy szűkebb résztvevő körre határolódik le egy interakciós rendszer, és a többi a rendszeren kívülre kerülhet. A fizikai jelenlét természetesen mindenkor lehetővé teszi, hogy bármely jelenlévő belépjen az adott interakciós rendszerbe, de akkor be kell tartania a már kialakult tematikus határmegvonódást, és csak arra reflektálva - esetleg néhány láncszemmel, egy összekötéssel más témára átvezetve - kommunikálhat az interakcióban.

A *szervezetnél* mint szociális rendszernél a környezettől való elkülönítés határozottabb, amennyiben a *tagság léte/vagy hiánya* dönti el, melyik kommunikáció tartozik az adott szervezethez és melyik nem. A szervezeti rendszer komplexebb lehet, mivel az egyes kommunikációkon túl tartósan rögzíti a szervezeten belül kommunikálható témákat, az egyes témákhoz adható kommunikációk szelektálását szabályokkal szűkíti (azaz: a későbbi szervezeti kommunikációk számára kötelezően "előszelektált", és a tagok már csak ennek keretei között szelektálhatnak, világértelmezéseikben, döntési alternatíva-választásukban) és a tagok között hierarchikus viszonyokat kiépítve a hierarchikus felsőbbség szelektációját kötelezővé teszi az alárendeltebb pozíciókban lévők számára.

A *társadalom* végül a legátfogóbb szociális rendszer, amely biztosítja az interakciókon és a szervezeti rendszeren belüli kommunikációkhoz a közös értelmi standardokat, nyelvhasználat szabályait, kulturális szimbólumokat.

A három szociális rendszerszint összefonódva működik, ám evolucionáriusan szemlélve ezeket, kapcsolatuk és egy-egy rendszerszint fontossága eltérő egy-egy történelmi időszakban. A szociális világ fejlődéseinek kezdetén a "face to face" (szemtől-szembe) társadalmakban a szocialitás szerveződése döntő módon az interakciós rendszereken belül történt, és a legátfogóbb szociális rendszer, a társadalom határai is egybeestek a közösség határaival. Minden kommunikáció interakcióban zajlott, és a "társadalom" maga is alig különült el az interakcióktól, ami azt jelentette, hogy a társadalom stabilitása interakcióinak zavartalanságán nyugodott. Ekkor a kommunikációban résztvevő felek bármelyikének ellentmondása - és így egy konfliktusos helyzet előidézése - az adott hordatársadalom egészének stabilitását veszélyeztette. Az interakciókon belüli ellentmondások, konfliktusok tolerálása csak annak arányában válhatott lehetővé, hogy a társadalom az egyes interakciók fölött tudta stabilizálni struktúráit, amelyek keretei között az interakciók tömege jön létre,



majd szűnik meg, és egy bizonyos küszöbérték alatt az interakciók konfliktusok miatti felbomlása nem érinti a társadalmon belüli összkommunikáció zavartalan lefolyását. Az interakciók fölé emelkedő társadalom lehetővé tett egy nagyfokú komplexitás-növekedést, egy fejlettségi szint után azonban csak az interakciók és a "távolodó" társadalom közé benyomuló szervezeti jellegű kommunikációk szerveződésével lehetett ezt a távolságot - és ezzel az egy társadalmon belüli kommunikációk komplexitását - növelni és stabilizálni. A tradicionális közösségeken felépülő társadalmak csak néhány átfogó kulturális standard, a nyelvhasználat szabályainak biztosításával vesznek részt a társadalmon belüli kommunikációk meghatározásában, és ezek zöme kötötten, hosszú idők óta változatlan normák által szabályozva a tradicionális kisközösségeken belül formálódik. Ezzel szemben a tradicionális kisközösségek felbomlásával visszaszorul egyrészt a természetes kisközösségek társadalmi kommunikációt szervező-befolyásoló szerepe (pl. a modern kiscsaládra), másrészt a kommunikációk formálását a szabad ki - belépést lehetővé tevő formális szervezetek veszik át. *Így ma már az interakciók egyre nagyobb része formális szervezetek keretei között zajlik le, és az interakciók szervezetenként "preformáltak".* A megmaradt, nem formális szervezetekre, ahol az érzelmi szolidaritás szerepe nagyobb, felvethető a "csoport" kategóriájaként való elkülönítés, de ehhez nem látszik szükségesnek egy külön rendszerszintre való elhelyezésük. Végül jelezni kell, hogy az egyes interakciók jó része nemcsak szervezetenként preformált, hanem *ezeket és magukat a szervezeti rendszerek szelekcióit is az átfogó társadalmi meghatározásokon túl a specifikálódó professzionális alrendszerek is meghatározzák.*

Ha az európai történelem menetét vesszük szemügyre, azt láthatjuk, hogy a modernizáció menetében az egyes rendszerszintek egyre inkább szétválnak egymástól, ill. másrészt az egyes rendszerszinteken belül is egyre több határmegvonódás jön létre a tevékenységek, kommunikációk között. Vagyis a primitívebb fejlettségi fok összefonódott és tagolatlan érintkezéseiből a modernizáció folyamán kibomlottak a szociális világ több rendszerszinten végbemenő rendszerelkülönülései. A modern társadalmakban az interakciók milliárdjai zajlanak le naponta, amelyeket szervezeti rendszerek sokasága illeszt átfogóbb keretbe, de ugyanígy az átfogó társadalom rendszerszintjén is differenciálódások mennek végbe. A mulékony interakciós rendszerek és a szervezeti rendszerek működését pedig alapvetően befolyásolja, hogy miképpen alakul az átfogó társadalom rendszerszintjének belső differenciálódása. Nézzük meg közelebbről az utóbbit részletesen.

### 3. A társadalom rendszerszintjének differenciálódása

Ahhoz hogy egy fejlettségi szintre egy társadalom el tudjon jutni - amit másként úgy is kifejezhetünk, hogy egy magasabb komplexitást stabilizálni tudjon - a különböző rendszerszintek elkülönülése mellett a társadalom átfogó rendszerszintjén sikeresen végre kell hajtania az egyes társadalmi alapfunkciókra irányuló tevékenységek elkülönítését egymástól. Azaz funkcionálisan differenciálódni kell belülről a társadalom rendszerszintjének, és így az egyes funkciók ellátására hatékonyabban tudják kifejteni a tevékenységeket *a specializálódott alrendszerekben.* Az elkülönült alrendszerek hatékonysága aztán össztársadalmi szinten összegződve nagy hatékonyságú társadalmakat tesz lehetővé. Ezzel szemben, ahol ez a funkcionális elkülönülés nem tudott sikeresen végbemenni, ott egy merevebb és csak kis komplexitású társadalomszerkezet jellemzi az adott társadalmat.

Az európai társadalmak menetében jól megfigyelhetőek a funkcionális differenciálódások lefolyása. Egy-egy alapfunkció ellátására eleinte egy zárt embercsoporton belül történt meg a specializálódás. Több száz év alatt azonban fokozatosan kialakultak azok a specializálódott feldolgozási módok, homogenizálódott értékelési szempontok és látásmódok - ill. ezek alapján elkülönült fogalmi készletek - amelyek leszakították az egyes alapfunkciókra irányuló kommunikációkat és tevékenységeket a hétköznapi értékelésektől, szóhasználatokról, gondolkodási módokról. Másrészt ez a funkcionális differenciálódás szétválasztja a korábbi közösen ellátott funkciókra irányuló tevékenységeket, és a specializálódás folyamán egymás felé is megvonják a funkcionális alrendszerek határaikat.

Fogalmilag a fenti leírást úgy lehet pontosítani, ha a funkcionális differenciálódás menetében a *társadalom rendszerszintjének belső kettébomlását állapítjuk meg, egyrészt a diffúz-heterogén mindennapi életbeli kommunikációkra, másrészt a mindennapi életből kiemelkedő professzionális alrendszerekre*, amelyek egy-egy társadalmi alapfunkció körül szerveződnek meg.

A társadalmi rendszerszint "mindennapi élet" területére eső interakciós rendszerek és szervezeti rendszerek felé diffúzabb, nem specializálódott fogalmi nyelvet, érintkezési szokásokat, morális standardokat, értékítéleteket közvetít a társadalom, ill. reprodukálódnak maguk e társadalmi standardok is az interakciók és a szervezeti rendszerek érintkezéseiben. A társadalmi alapfunkciókat azonban egyre inkább a specializálódott professzionális alrendszereken belüli kommunikációk és tevékenységek határozzák meg. A fő kérdés itt annak tisztázása, hogy *mi mentén vonják meg határaikat egymással és a mindennapi élet diffúz értékeléseivel szemben a professzionális alrendszerek?*

E kérdés megválaszolásához abból kell kiindulni, hogy egy-egy professzionális alrendszer elkülönülése alapvetően egy homogén értékelési dimenzió kiszakadását jelenti a többi lehetséges értékelési szempont közül, amelyek korábban szintén formáltak az adott funkcióra irányuló tevékenységeket és ezeket meghatározó döntéseket. Ez az elkülönült értékelési dimenzió koncentráltan fejezi ki az adott alrendszer funkcióját, amelyre a specializálódás történik. *Vagyis: egy-egy professzionális alrendszert egy-egy bináris kód (vagy más kifejezéssel: univerzális értékduál) köré szerveződés tud lehatárolni, amely egy elkülönült értékelési dimenzióba kényszeríti az egy-egy társadalmi alapfunkcióra irányuló tevékenységeket, és ezzel leválasztja az ezen túli értékelési szempontokról ezeket.*

A fontosabb társadalmi alapfunkciókat ellátó cselekvések és kommunikációk rögzített struktúrái egy-egy bináris értékduál szerinti szelektálást tesznek dominálóvá az alrendszeren belüli cselekvések meghatározásakor, és a további értékelési szempontokat már csak e *saját bináris kód prizmáján megtörve engedik érvényesülni* e struktúrák. Pl. az elkülönült tudomány alrendszeren belül az igaz/hamis szerinti szelekciót emelik középpontba, a jog alrendszerén belül a jogos/jogtalan értékelés dominanciáját, a gazdaságban a rentábilis/nem rentábilis értékelést kényszerítik ki az elkülönültséget fenntartó struktúrák.

A különböző értékelési szempontok azonban mindig versengve vannak jelen a legkülönbözőbb cselekvéseknél, így az egyes funkciókra irányuló cselekvéseknél csak akkor tud érvényesülni az adott funkciót kifejező bináris kód a többi lehetségest háttérbe tolva, ha kényszerítő struktúrák ezt folyamatosan fenntartják. Ennek módja az európai történelem tanúsága szerint úgy volt megvalósítható, hogy *professzionális szerepek* (jogász, tudós, művész, politikus stb.) különültek el az egyes társadalmi alapfunkciók ellátására, és a *rekrutációt* e szerepek betöltésénél, a kiválasztottak *szocializációját*, ill. a professzionális tevékenység *értékelését-jutalmazását* elkülönült

mechanizmusok végzik el, és ezzel az adott alrendszer bináris kódját folyamatosan érvényre juttatják. Ezeket a kényszerítő mechanizmusokat a jog alrendszerében a *jogászközösségek*, a tudományban a *tudósközösségek*, a művészetben a *művészközösségek* stb. termelik mindig újjá, és biztosítják ezáltal a jog, a tudomány, a művészet stb. alrendszer szerű elkülönüléseit és önálló logikájuk kibomlását.

Ezek az elkülönülések teszik lehetővé, hogy a jog, a tudomány stb. hatékonyan tudjon működni, és rugalmasan tudják változtatni épp hatályos anyagaikat. Nagy komplexitású társadalmak pedig csak a korábbi merev struktúrák változásra átépülése mellett tudják elkerülni a minduntalan felbukkanó káosz és az összeroppanás veszélyét.

A fejezet lezárásaként jelezni kell, hogy a modern társadalmak funkcionális differenciálódását az egyes professzionális alrendszerek elkülönülésével, ill. ezeknek a mindennapi élet diffúzabb tevékenységei közül kiemelkedését egy fokozatosan létrejövő fogalmi apparátus pontosításával lehetett megragadni. Az amerikai *Talcott Parsons*, aki - egy sor szellemi előfutár után - az 1940-es évek végén a társadalomtudományokba nagy hatással behozta a rendszerszemléletet, nem reális, empirikusan-konkrétan létező rendszerekként elemezte a szociális világ képződményeit, hanem csak mint a tudományos elemzés által - a tisztább látásmód miatt módszertanilag konstruált - "analitikai rendszereket". E kiindulópontja alapján Parsons négy analitikai társadalmi alrendszert különített el. Ezt a gondolati vonalat a német Niklas Luhmann vitte tovább, és ő az empirikusan is létező társadalmi alrendszerek elkülönítését igyekezett megfogalmazni az európai társadalmak modernizációja folyamatát elemezve. Luhmann vetette fel - hosszabb elméleti kísérletezés után - hogy egy-egy ilyen empirikusan létező társadalmi alrendszer egy-egy bináris kód körül szerveződve vonja meg határait, és különül el a többi társadalmi alrendszertől. *Következétesen végig gondolva ezt a kiindulópontot azonban le kellett szűkíteni a funkcionális alrendszerek határmegvonódását a professzionális tevékenységekre*, és így a társadalom differenciálódását nemcsak mint professzionális alrendszerek elkülönüléseként lehetett tematizálni, hanem ezeknek a mindennapi életből való párhuzamos kiemelkedését is meg lehetett ragadni. Így a magyar társadalomtudományos nyelvben használt *társadalmi alrendszer* kategória bizonyos fokig megfelel az itt használt professzionális rendszer kategóriának, ám az előbbinél nem történt meg az említett szűkítés. Ezzel a szűkítéssel azonban a szükségessé váló mindennapi élet kategóriájának bevétele merült fel, és az ebből kiemelkedő professzionális alrendszerek elméletével közel kerültünk Lukács György Esztétikájában és Ontológiájában vázolt társadalomszerkezeti kerethez. Noha Lukács a rendszerelméleti fogalmi keretet nem használta, és a "komplexusokról" beszél, ahol itt "rendszerekről" van szó.

## Első rész - A politika világa

### III. Fejezet A politikai alrendszer logikája

#### 1. A politika bináris kódja

Ha a politikai rendszerrel nem is alakult ki szemantikailag olyan nagy tradícióval rendelkező elnevezés az értékduálja jelölésére, mint a tudománynál az igaz/hamis duál, vagy a művészet és a jog esetében, itt is ki lehet mutatni egy újonnan formálódó központi értékduált, amely a modern demokratikus politikai rendszerekben az összes politikai cselekvés szelekciós mechanizmusát kényszerítően meghatározza, és a többi értékszempont csak ennek prizmáján keresztül megtörve engedi érvényesülni. *A kormány/ellenzék a politikai rendszer központi értékduálja* a kompetitív politikai szervezetek döntési szelekciójánál - mutatta ki Luhmann újabb tanulmányaiban. A kormány/ellenzék értékduált úgy pontosíthatjuk az egyes politikai aktorok cselekvéseinek szelekciójánál, hogy a kormánypárt vezérei, képviselői, sajtója, hozzá közel álló szervezetek vezetői előtt úgy merülnek fel a mindennapi politikai döntések alternatívái fölötti állásfoglalások, világeseeményekre reagálások alternatívái stb., hogy kormányon maradnak-e a jövőben, ha ezt vagy azt az alternatívát támogatják, és közvetíti állásfoglalásukat sok millió választópolgár felé a tömegsajtó és a kommunikáció szférája; növeli vagy csökkenti-e egy nyilvános reagálás egy politikus részéről a jövő választásokon elérhető szavazatok számát. Ezzel szemben az ellenzéki pártok vezetői, parlamenti képviselői, sajtója stb. előtt a "továbbra is csak ellenzékben maradni vagy kormányra kerülni" bináris értékduál szelektálja a lehetséges döntési alternatívákat. A kompetitív pártrendszer, plurális sajtó és a tömegkommunikáció előtti nyilvános versengés ugyanolyan kényszerítővé teszi így a kormány/ellenzék bináris kódját, mint bármely gazdasági vállalkozó számára a rentábilis/nem rentábilis szerinti orientálódást.

Mint az eszmetörténeti vázlatnál már látható volt, a politika önálló logikájának feltárására Luhmann előtt ugyanebbe az irányba indult el az amerikai Antony Downs is 1957-ben írt munkájában: "...a politikai pártok a politikájukat szigorúan mint a szavazatszerzés eszközeit alakítják...Egy demokráciában a kormány mindig úgy cselekszik, hogy maximalizálja a szavazatokat, amelyeket a következő választásokon fog kapni. Végül is a kormány egy vállalkozó, aki politikát ad el szavazatokért ahelyett, hogy terméket adna el pénzért." A kitűnő alapgondolat után azonban Downs az állampolgárok pártok és politikai programok közötti választásának motivációját leszűkíti a "jövedelemben mért hasznosságra" törekvésre, és a politikai szervezetek, ill. a kormánypárt tevékenységét is a gazdasági dimenzióra kurtítja vissza. Ezzel ugyan Downs a közgazdaságtanban megszokott precíz egyenletek felállításához tud eljutni a "politikai cserét" elemezve, ám ennek ára, hogy a politikában lévő sokszínű motivációkat az állampolgárok oldalán - amikor politikusokat, pártokat vagy

programokat választanak - leszűkíti. Másrészt a professzionális politikusok komplex orientálódását - akiket az állampolgárok értékelnek választási döntéseikkel - eltorzíja a kizárólagos gazdasági dimenzióban adott értékeléssel Downs. E nézettel szemben hangsúlyozni kell, hogy egy párttól a szavazatok százezreit veheti el - egy sor tapasztalat szerint - ha pl. egyik vezéralakját erkölcsileg kétes körülmények között találják titkárnőjével egy hotelban, de ugyanígy - ellenkező előjellel - százezer szavazatokkal növelheti egy párt választási eredményeit valamelyik prominens alakjának hiteles morális kiállása valamilyen esemény kapcsán a nagy nyilvánosság előtt. Vagyis röviden: míg Downs a kompetitív politikai rendszerek központi hajtóerejét, a szavazatokra törekvést jól fogta meg, addig ennek leszűkítésével a gazdasági dimenzióra ("jövedelemben mért hasznosságra törekvés") eltorlaszolta az utat elemzéseiben a politika sokszínű értékszempontjai előtt.

Számunkra tehát meggyőző ennek a kormány/ellenzék értékduálnak a működése a modern demokratikus politikai rendszerekben. Azonban, ha ezt következetesen alkalmazzuk az állami-politikai szférán belüli határmegvonódás feltárására, akkor el kell vetni a közkézen forgó átfogó politikai rendszer-elképzelést, és egy szűkebb politikai alrendszerbe kapunk a szemünk elé. Bizonyos szempontból erre van is szemantikailag biztosított megkülönböztetésünk: a *politika* és a *közigazgatás* elkülönüléséről van szó. A politikai alrendszerbe ugyanis csak azok a területek kerülhetnek be, amelyeken belül dominánsan meghatározó a kormány/ellenzék szerinti szelekció. Így mindenekelőtt ide tartoznak az államhatalmi csúcsot alkotó testületek, intézmények, az ezekért harcoló politikai pártok, politikai mozgalmak, egy-egy párthoz közel álló politikai érdekképviselői szervek, a politikai sajtó és a politikai nyilvánosság más orgánumai. A közigazgatás ugyan az állami szervezet része, de az utóbbi évszázadban a jogilag szabályozott közigazgatás kialakulásával egyre inkább elszakadt a direkt politikai szempontokat szem előtt tartó állami testületektől, és egyre hermetikusabban a jog rendelkezései fedik le tevékenységét. A politikai prioritásokat és ezek változásait így fő szabály szerint csak jogszabállyá formálva tudja átvinni a mindenkorai kormánypárt. Egy-egy pártpolitikus miniszter és a körülötte csoportosuló államtitkárok megkapják ugyan a minisztériumi közigazgatási apparátust állami programmá tett kormánypártprogramjuk megvalósításához, de ezt csak a már működő közigazgatási joganyag megváltoztatásával és az új politikai prioritások jogi rendelkezéssé formálása után tudják a közigazgatással megvalósíttatni. *A politika és a közigazgatás közé csúszik így a joganyag, és csak ezen keresztül közlekedik a két szféra.*

A közigazgatást tehát nem a kormány/ellenzék értékduál orientálja, és ha netán a pártpolitikus miniszterek némelyike a jogot átlépve, direkt módon erre kívánja terelni az alárendelt közigazgatási apparátust, az érintett harmadik felek jogi keresetére megindul a közigazgatási bírászkodás, végső soron az alkotmánybírászkodás gépezete is igyekszik semmissé tenni az ilyen jogsértéseket. Ennek ellenére persze egy sor ilyen torzulás megvalósulhat a mindennapi közigazgatási gyakorlatban. *A jogilag egyre hermetikusabban szabályozott közigazgatást így elsősorban a jogos/jogtalan orientálja, éppúgy, mint a hagyományos jogterületeken (magánjog, büntetőjog) működő bírói jogalkalmazást.*

Ha tehát a professzionális alrendszerek határmegvonódását az értékduálok mentén látjuk alapvetően megvalósulni, le kell mondanunk a hagyományos átfogó politikai rendszer elképzeléséről, és helyette a szűkebben felfogott politikai alrendszerrel és a jogi-közigazgatási alrendszerrel beszélhetünk csak. E két alrendszeren belül az *állam mint szervezeti szintű rendszerképződés* egy fontos elhatárolódással egészíti ki ezeket a társadalmi szintű differenciálódásokat. Ez az elhatárolódás a politikai alrendszeren belül húz meg egy fontos vonalat: különválasztja szervezetiileg a jogalkotás (és vele: a közigazgatás és a bírói kar) fölötti rendelkezésre feljogosító állami-politikai

grémiumokat és a döntési folyamatokból (ideiglenesen) kizárt politikai pártokat. Ezzel a szervezeti szintű elválasztással a politikai alrendszeren belül elkülönül a pártprogramját faktuálisan megvalósítani képes kormánypárt és a jövőbeni alternatívákat biztosító ellenzéki pártok területe. Azt lehet mondani, hogy ezzel a belső szervezeti differenciálódással tudja stabilizálni a politikai alrendszer a *faktuálisan* jelenben megvalósuló és a még csak *lehetőségként élő*, ám a jövőben a gyakorlatba átültethető állami politikák együttélését. Ez a szervezeti elhatárolódás tehát a szocialitás dologi-tárgyi dimenzióján túl az időbeni dimenzióban biztosít differenciálódást.

Az államszervezet belső elkülönítései ma ugyan még húznak egy másik irányba is egy elhatárolást, de ez tendenciaszerűen elveszíteni látszik fontosságát. A jogi-közigazgatási alrendszeren belüli kettébontásról van szó. A valamikor a direkt politizálással összefonódott közigazgatás és a politikától a középkortól autonómabb bírói kar között azonban rohamosan csökkenni látszik a különbség a modern nyugati társadalmakban. A közigazgatás egyre inkább leszakadt a direkt politizálástól, és az elmúlt század második felétől egyre hermetikusabb jogi szabályozás alá került a nyugati társadalmakban. A XX. század első évtizedétől a közigazgatás a közigazgatási bíraskodás garanciarendszerének megszilárdulásával hasonló autonómiához jutott a politikától eltávolodva, mint a hagyományos bírói jogalkalmazói tevékenység. Végül is tehát túl erős a közigazgatás a jog elkülönítésének szemantikája ma már a reális közeledéshez képest. Mint ahogy pedig másik oldalról túlságosan gyengén hangsúlyozott a politika és a közigazgatás elkülönültségének fontossága, pedig ez utóbbi "mélyrétegbeni" elhatárolódást jelent: *itt* két társadalmi alrendszer elhatárolódásáról van szó.

A hagyományosan egybefogott politikai-közigazgatási-jogi komplexumból tehát két professzionális alrendszert látunk elkülönülni a mai komplex társadalmakban: a politikai alrendszert és a jogi-közigazgatási alrendszert. Azonban még tovább kell pontosítani az elhatárolódásokat, ha elméleti vezérfonalként a kutatásánál az értékdual-elhatárolódások mellett döntöttünk. *A jogalkotási szféra helyzete merül itt fel.* Azt lehet mondani, hogy ha a közigazgatást nem tartjuk kirekeszthetőnek ma már a jogi rendszerből, akkor ezzel szemben a szokásosan ide sorolt jogalkotási szférát pedig csak az elméleti tisztázás hiánya miatt látjuk egybefogottnak a jogi szférával. *A jogalkotási szféra köztes terület, mint szervezetenként konstruált rendszer a tulajdonképpeni politikai alrendszer és a jogi-közigazgatási (társadalmi) alrendszer között közvetít.* Ezzel, miközben lehetővé teszi a jog mikrofolyamatainak lezáródását a politikai befolyásolásokkal szemben, és az itteni tevékenységek jogos/jogtalan szerint orientálódásának uralomra jutását, párhuzamosan biztosítja a politikai prioritások bevitelét a joganyagba, és a jog mikrofolyamataiban már így transzformálva - jogi rendelkezésekké alakítva - érik el a politikai prioritások a jog belsejét. Ennek megfelelően a jogalkotási szférában résztvevők döntési szelekciójában néhány ponton erősebben érvényesül a tulajdonképpeni politika kódja, a kormány/ellenzék dual szerinti szelekció, míg más résztvevők esetében a jog kialakult dogmatikai elvei, értelmezési szabályai, kategóriái szempontjából történik meg a döntési alternatívák keresése és jó néhány alternatíva kiszekleltatása. A jogalkotási szférában hivatásos politikusok, jogászok egyaránt részt vesznek, de az utóbbiaknak itt a fő kérdés nem az, hogy mi a hatályos jog szerinti jogos/jogtalan, hanem az, hogy maradjon ez vagy változtassuk? A jogalkotásban résztvevő jogász szakértők csak arra figyelnek a fő szabály szerint, hogy a változtatásnál a stabil jogintézmények, kategóriák keretén belül fogalmazódjék meg az új joganyag. (Ezeket az összefüggéseket - a jog és politika alrendszereinek kapcsolódásánál - külön fejezetben elemezzük majd.)

## 2. Bináris logika és politikai alrendszer

Az elméleti alapvetésben röviden vázoltuk a politika intézményrendszerének határvonalait. A kompetitív politikai rendszerekben érvényesülő központi univerzális értékduál határait szem előtt tartva, a bevett elképzelésektől eltérően szűkebben látjuk szükségesnek meghúzni a politikai intézményrendszer határait. A "kormányra jutni/ellenzékbe menni" dichotómia bináris keménységgel határozza meg a professzionális politika résztvevőinek cselekvéseit és döntéseit. Az "állam" mint szervezeti rendszerképződés ezt a bináris struktúrát szervezetileg markánssá teszi a mindenkori kormánypárt és az ellenzéki pártok, politikai erők cselekvési területének pontos elhatárolásával. Másrészt természetesen az "állam" szervezeti rendszere egybefog a politikai rendszerekhez nem tartozó részeket is; ez a helyzet a közigazgatási szférával. Ez annyiban nem jelent problémát, amennyiben a nominális összefogás után a kormánypárt politikusainak hozzájutását a közigazgatási apparátus meghatározásához pontosan körülírt korlátok közé szorítja, és a joganyag közvetítéséhez köti.

Elméletileg érdekes kérdéseket vet fel, ha a kompetitív politikai rendszerek létezésének történelmi idő szempontjából vett "fiatal korát" emeljük ki. Itt ugyanis a saját univerzális központi értékduál tartós intézményesülése csak az utóbbi évszázadtól kezdve vált markánssá, szemben pl. a tudomány vagy a jog központi értékduáljának sok évszázados, sőt, ha a görög-római kor kezdetéhez visszanyúlunk, évezredes fejlődésével. A kompetitív politikai logikának keretet adó parlamentarizmus eszközszerét az 1600-as évek végétől indulóan kb. másfél évszázad alatt az angol társadalomfejlődés vajútdta ki, és az 1800-as évek közepétől tudott csak egyre erősebben lábra kapni a kontinens nyugati peremén, hogy az első világháború utáni évekre, egy rövid történelmi időszakra, a domináns politikai berendezkedést jelentse Európa nagy részén. De még ezután is a fasizmus és a sztálinizmus korszakai kellett ahhoz, hogy a második világháború utáni évektől ne tudjanak milliós tömegbázist szerezni többé a parlamentarizmust elsöpörni akaró diktatórikus eszmék és mozgalmak (lásd ehhez: Beyme, 1973:46-48). A kompetitív politikai intézményrendszerek stabil működése Nyugat-Európa nagyobbik részén így csak az utóbbi fél évszázad terméke. Ez azt is jelenti, hogy a politikai szféra belső mechanizmusainak formálásában és a politikai szféra külső kapcsolatainak élesebb határmegvonásában egy sor esetben csak félig megvalósultan látjuk érvényesülni a "kormány/ellenzék"-duál meghatározó erejét. Megítélésünk szerint azonban ki lehet mutatni olyan fejlődési tendenciákat mind a politika belső strukturális felépülésében, mind a politika más területek logikájával való összefonódásának változásaiban, amelyek a központi értékduál domináló helyzetbe kerülésének következményeként ragadhatóak meg. Ennek kimutatására elemezzük először a politikai pártok változási tendenciáit, majd a tulajdonképpeni politika és ideológia elkülönülésének tendenciáit, és végül a politika és a közigazgatás elkülönülését és összekapcsolását biztosító formákat.

### **3. Kompetíció és az államhatalom stabilizálása**

Mielőtt belemennénk részletesen a kompetitív politikai racionalitás uralomra jutásának és ennek strukturális kihatásainak elemzéseibe, nézzük meg az állami-politikai szférának egy elementárisabb szerkezeti változását, amelyen belül zajlott le a bináris logika domináló helyzetbe kerülése.

Kiindulópontként e probléma tárgyalásánál emlékeztetnünk kell Max Weber által a XX. század elején megfigyelt jelenségre, a közigazgatási apparátus és a politikus

rétegek sajátos elválására és egymásra utaltságukra. "A szakképzett hivatalnoksereg uralomra jutásával egyidejűleg fejlődött ki - bár sokkal kevésbé érzékelhető átmenetekkel - az "irányító-politikus" alakja... a közhivatalnokoknak két, ha nem is szervesen, de mindenképpen láthatóan különálló kategóriára kellett válniuk, egyfelől szakhivatalnokokra, másfelől "politikai hivatalnokokra". A szó tulajdonképpeni értelmében vett "politikai" hivatalnokok külsőleg általában arról ismerhetők fel, hogy bármikor, tetszés szerint áthelyezhetők vagy elbocsáthatóak vagy "rendelkezési állományba" helyezhetők." (Weber, 1970:396-399). Ezzel Weber tulajdonképpen az állam "kettészakadását" jelezte, de ezt az alapgondolatot egy sor irányba tovább lehet vinni.

Az előbbieken egy komplexebb rendszerelméleti fogalmi apparátus segítségével ezt a Weber által jelzett tényállást, mint a szervezeti rendszerképződést megvalósító állam fölötti társadalmi alrendszer-szintű differenciálódást tárgyaltunk, a politikai és a közigazgatási jog alrendszere elválásaként. Most e kettéválásnak az államhatalom stabilizálásában létrehozott változását kívánjuk kiemelni. Röviden úgy fogalmazhatjuk ezt meg, hogy ezzel intézményesíteni lehetett a "lecsapható fejű államhatalmat", amelyben az államhatalmi csúcsot jelentő politikusgárda anélkül távolítható el, hogy megrokkanna működő államgépezet, és az új vezető politikusgárda mindenkor átprogramozhatja a folyamatosan működő és a politikai programokat a gyakorlatba átültető közigazgatást. A kettészakítottan stabilizált államhatalom működéséhez a parlamentarizmus eszközrendszere adja az előfeltételeket: egy absztrakt alkotmányjogi keret jelenti egyrészt a hatalom működésének folyamatos vázát, másrészt a szakképzett és élethivatásszerűen tevékenykedő közigazgatás folyamatossága. E komponensekhez periodikusan visszatérő választásokon kapcsolódik össze az államhatalomnak programot adó, többséget szerzett kormánypárt, és maradnak a horizonton felfüggesztődve a kisebbségben maradt ellenzéki pártok programjai és hivatásos politikusai. A "horizonton felfüggesztve" várakozó politikai programok és politikusaik azonban ebben a pozícióban is fontos feladatokat látnak el. Nem rendelkeznek ugyan a minisztériumi és más közigazgatási apparátusok felett, de a parlamentben helyet foglalva, ezek állandó vagy vizsgáló bizottságaiban napi részleteiben figyelhetik meg a minisztériumon belüli tevékenységet. Ezáltal "beugrásra érett" árnyékkormányokká szocializálódhatnak a parlamentekben, másrészt, mint a preventív kontroll eszközei, riasztják vissza a hivatalban levő kormányt az alkotmányos renddel való visszaéléstől, illetve tudják leleplezni az ilyen visszaéléseket. (Most tegyük zárójelbe, hogy mindezek ellenére egy sor korrupció és összefonódás figyelhető meg a parlamentarizmus mindennapjaiban, mint ahogy persze ennek leleplezése is.)

A parlamentarizmusnak ez az eszközrendszere a kettészakított államhatalom formalizált összekapcsolódását és (kormánypártcserével) rugalmas szétkapcsolását teszi lehetővé. Még fontosabb és a történelmi események tanúsága-szerint nehezebben megvalósítható, hogy ezzel párhuzamosan a folyamatosan tevékenykedő közigazgatási apparátusnak egyre inkább távolodnia kell a direkt politizálástól, e depolitizált közigazgatást jogilag extenzív szabályozás alá kell vetni, és olyan automatizmusokat kell kialakítani, amelyek viszonylag könnyedén átprogramozhatóvá teszik ezt az apparátust. *Igazán csak akkor jön létre a "kettészakítottan stabilizált" államhatalom, ha a közigazgatásnak a depolitizálása és jogi átprogramozhatósága egy szintet el tud érni.* Ettől kezdve van esély arra, hogy egy radikálisabb kormánypártcsere után is valóban követi az új politikai prioritásokat konkretizáló jogi programokat a folyamatosan működő közigazgatás. Hogy egy markáns példát hozzak, képzeljünk el egy hatékony hadsereget, élén egy professzionális tábornoki karral, élethivatásszerűen tevékenykedő tiszti gárdával, és fölöttük a mindenkori hadügyminiszternek, akit pedig akár félévenként is elsöpörhet a kormányválság, valóban kontrollálni tudnia kell az élethivatásszerűen tevékenykedő tábornoki kart és



hadsereg-fejlesztési elképzeléseiket. Egy-egy radikálisabb kormányváltás után pedig akár 180 fokban fordulatot is vehet az új kormány hadügyi politikája, és az új hadügyminiszternek erre kell átváltania, mint valami játékszer a marcona katonák stratégiai elképzeléseit. Tudjuk azt, hogy ez nem megy könnyen, és ha túl gyakori a kormányváltás, ill. a fontosabb tárcák birtokosai sűrűn cserélődnek, akkor ez csökkenti a mindenkori új miniszter kontrolláló képességét az erőszakapparátusok fölött, de ugyanígy a többi apparátus esetében is. Ez volt a helyzet például XIX. század végén a szuperparlamentarizmust megvalósító Franciaországban, ahol épp ezért a közigazgatás tényleges politikai kontrollja a miniszterek kezéből jórészt a stabilabb személyi összetételű parlamenti állandó bizottságok vezetői kezébe ment át (lásd: Loevenstein, 1963:125-128). Azonban, ha egy ilyen extrém helyzetet (azaz túl gyakori kormányváltásokat) el tud kerülni és a politikai berendezkedés, akkor az állami politikusok kontrollja és a közigazgatási apparátus konszolidált átprogramozása meg tud valósulni az államhatalom népi működésében.

Ennek egyik fontos hatása, hogy ezzel lehetővé válik az államhatalmi csúcs változása ellenére a közigazgatási apparátus folyamatos működése. Ugyanis minden ellenállás, amit egy átpolitizált közigazgatás tanúsítana (politikai okokból) az államhatalmi csúcs változása után az új kormánypolitikusok számára kényszerű feladattá tenné a közigazgatás felső apparátusának kiállítását és a politikailag hozzájuk közel álló közigazgatás létrehozását. Ez azonban azt jelenti, hogy minden kormányváltás után az új kormányprogram gyakorlatba átültetése előtt egy politikai szempontú rostálást kellene végrehajtani. Illetve az új felső-bürokráciának egy rövidebb-hosszabb tanulási időt kellene biztosítani. Ha az ilyen kormány aztán hosszabb ideig hivatalában tud maradni, ez nem is okozna rendszerproblémát, azonban, ha néhány év múlva egy újabb, radikálisabb kormánypárt-váltás jönne létre, akkor ismét kisöpörnék az új kormánypolitikusok a felső bürokráciát, és minden kezdődne előről. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez életképtelenné tenné a kettészakított államhatalom intézményeit, és a nyugati politikai rendszerekben a szórványos kivételektől eltekintve fő szabály szerint mozdulatlan marad a kormányváltás után a közigazgatási apparátus. A jogi átprogramozhatóság és a (legalábbis részleges) politikai neutralizálás figyelhető meg ezekben a társadalmakban.

Az államhatalomnak ez az elrendezése egy nagyon fájdalmas teherterheléstől mentesíti a parlamentarizmus országait. Ez a teherterhelés jól megfigyelhető volt a kelet-európai, állampárti politikai rendszerekben az elmúlt évtizedekben. Ezzel ütköztetve jól kiugratható a parlamentarizmusnak egy sikeres evolúcionárius teljesítménye. Itt a kelet-európai társadalmakban a monolit hatalmi szerkezet évtizedeiben az államhatalom stabilizálása polárisan szembenálló módon valósult meg, mint a nyugati parlamentarizmusban. *Itt a hatalom stabilizálása egy személyileg meghatározott államhatalmi csúcs körül történt meg, amelynek középpontjában az összefonódott állami-pártvezetés állt.* Ha megfigyeljük az elmúlt évtizedek kelet-európai változásait a legfelső hatalmat jelentő pártvezető cseréjénél, akkor azt láthatjuk, hogy olyan esetben tudott tartós stabilitás ebben a hatalmi szerkezetben kialakulni, ha a legfelső vezető és az alvezéri gárda között egy nem vitatott hatalmi hierarchia alakult ki. Ennek lezajlása után a hatalmi csúcs tovább építette - építenie kellett - a személyi lojalitás láncolatát az erőszakapparátus és az állami-pártapparátus felsőbb régióiban, majd az itteni rostálások után tovább folyt a lojalitás-szelekció lefelé, míg végül minden valamirevaló hatalmi döntést lehetővé tevő pozícióban nem jött létre a legfelső hatalmi csúcs iránti személyes lojalitás. *Ekkor érte el ez a hatalmi szerkezet az egyensúly-állapotot,* vagy más szavakkal: ezzel sikerült stabilizálni teljesen önmagát a politikai rendszernek.

Az állampárti időszakban a kelet-európai társadalmakban az állam közismerten nagy szerepet vállalt a társadalom tevékenységének szervezésében, és egy fejlettségi szint

fölött ezt csak egy vertikálisan és horizontálisan mélyen tagolt szervezetben volt képes ellátni. Ez pedig a hatalmi döntésekre lehetőséget adó pozíciók hosszú lépcsősorát hozta létre az elmúlt évtizedekben itt nálunk ugyanúgy, mint a nyugati politikai rendszerekben. A legnagyobb problémát ebben a komplexsége vált szervezeti rendszerben a hatalmi csúcson álló legfelső pártvezető személyi változása jelentette, ami, ha másért nem, de biológiai okokból egy idő után mindig újra jelentkezett. Itt mutatkozott meg e rendszerek sérülékenysége és problémás stabilitása. Az új legfelső vezető pozícióba kerülése hirtelen megbillenti a kialakult egyensúlyt, különösen, ha az elődje politikai prioritásaitól radikálisabban el kíván térni, vagy a megváltozott feltételek erre kényszerítik. Itt azonban nem volt egy könnyedén átprogramozható és politikailag neutralizált államapparátus, hanem egy, a korábbi vezetés által - mélyen lenyúlva a hatalmi lépcsőn - személyükben kiválogatott apparátus. Legplasztikusabban mintegy fejére állított hatalmi piramist lehet ezt a szerkezetet ábrázolni, amelyet a legfelső vezető és a felé való korábbi rostálási-lojalitási láncolat sikeres végigfuttatása tart egyensúlyban. A vezető cseréjével az egész szerkezet stabilitása megroppan, és az új legfelső vezető - a rendszer stabilizációs logikájának nyomása alatt - kénytelen beindítani a saját személye és esetleges új politikai prioritásai) felé irányuló új kirostálási láncolatot. Őt rostálják ki bármikor, ha nem tud egy nem vitatott hierarchiát kialakítani maga és az alvezéri gárda tagjai között, és ez első lépésben ezen a szinten teszi szükségessé számára a szelekciót. Ha ezt el tudta érni, akkor az így létrejött stabil hatalmi csúcs résztvevői rostálják tovább területükön a minisztereket, államtitkárokat, regionális állami és pártvezetőket, majd ezek még tovább lefelé folytatják a rostálást a hatalmi lépcsőkön. A legfelsőbb csúcson a hatalmi váltás után a rendszer stabilizációs logikája tehát minden feladat fölé emeli az *új stabilitás, az új monolitás* kialakítását. Minden feladat csak ennek alárendelten kaphat figyelmet. Miután aztán a hatalmi rostálási láncolat sikeresen végigfutott és a rendszer egyensúlyba jutott, akkor a nyugodt stabilitás bázisán ismét kialakulhatnak egymást "elviselő" plurális hatalmi csoportok, alternatív programok, amelyeket a tagolt apparátus egyes részei - esetleg részben a nyilvános sajtó előtt is csatázva - felvállalnak, és az új legfelső hatalmi csúcs felé továbbítanak, mely válogat a prioritások és alternatívák között, és "mozdulatlan mozgatóként" hol ennek, hol annak a politikuscsoportnak tolja át a kormányrudat vagy annak egy szeletét. (Ez alapján válik érthetővé a Magyarországon a kádárizmus alatt kialakult "látens pluralizmus", vagy pontosabban kifejezéssel: apparátus-pluralizmus".)

Egy ilyen nyugodt stabilitás és látens pluralitás azonban nagyon valószínűtlen volt a kelet-európai politikai rendszerekben az 1989-ig tartó években a történelem tanúságai szerint. Magyarországon túl csak kisebb-nagyobb fokban tudták a többiek ezt elérni. Másrészt nagy hátránya ennek a látens pluralitásnak, hogy igazán komoly változtatásokat, amennyiben az össztársadalmi hatékonysági problémák ezt szükségessé teszik, nem tudott végrehajtani. Kisebb lavírozásokkal csak tartalékait volt képes felélni. Egy gyorsan változó környezetben tehát hosszabb távon ez a politikai és társadalmi rendszer nem életképes. A legfőbb pártvezető, Kádár kiesése után, 1988-ban azonban hirtelen előbukkant Magyarországon is az addig több mint harminc évig nem bolygatott stabilizációs logika. Az 1956-os hatalmi váltás után az 1960-as évek elejére nálunk ugyanis befejeződött az új vezetés kirostálási láncolata, és aztán ennek a nyugodt, nem megkérdőjelezhető hatalmi stabilitásnak a bázisán alakult ki (a legfelső vezető mozdulatlansága mellett) a látens politikai pluralitás. Ennek törekenysége aztán 1988-ban a hatalmi csúcson végbement váltásnál vált nyilvánvalóvá. Nos, tehát a kettészakítottan stabilizált és mindenkor cserélhető hatalmi csúcscsal ellátott parlamentáris rendszerek ezt a változással járó teherterhelést az utóbbi évtizedekben a demokratikus társadalmakban elkerülni. A kormány/ellenzék konszolidált együttélését lehetővé tevő politikai alrendszer intézményei ebbe a keretbe ágyazódnak bele.

Nézzük meg most közelebbről a bináris logika domináló helyzetbe kerülésének hatását a nyugati politikai rendszerek egyes intézményeinél. (Az éppen kiforrásban lévő kelet-európai parlamentáris rendszerek még nem alkalmasak általánosítható tapasztalatok levonására.)

#### 4. Bináris logika és pártfejlődés

Vizsgálódásunk célja nem teszi szükségessé a modern pártfejlődés részletes rekonstruálását, csak néhány olyan fejlődési tendenciára szeretnénk itt rámutatni, amelyek mint a kompetitív politikai rendszer logikájának következményei ragadhatóak meg. Vezérfonalként azt a sokat elemzett folyamatot kell szem előtt tartani, amelyben a piaci logika nyomása alatt a fix termékekre irányuló, generációkon keresztül rögzített eszközökkel és módokon folyó termelésből az elmúlt évszázadok alatt létrejött a pusztán profitmotívum által szervezett és a formális gazdálkodás jelzőrendszerein (tőzsde, marketing, márkahierarchiák stb.) orientálódó modern termelési szféra. Számunkra itt a *minden tartalmi kötöttség levetkőzése a fontos, a mindenoldalú indifferencia, ám egy szempontból hiperérzékenység: a kereslet-kínálat változását jelentő bármely eseményre felfokozottan érzékeny a piaci jelzőrendszerein orientálódó komplex termelési intézményrendszer* (Luhmann, 1983).

A politikai rendszeren belül a politikai erők és szervezetek kompetíciója révén kétirányú fejlődést látunk végbemenni az elmúlt évszázad folyamán a fejlett nyugati társadalmakban: a politikai pártok szintjén látjuk elsősorban elemezhetőnek a kormány/ellenzék bináris logika által kikényszerített tartalmi kiüresedést, ám másrészt - és ez egészen új fejlemény a nyugati politikai rendszerekben - a tartalmilag kiüresedett és a pusztán kompetícióra átépült pártrendszerek mellett a tartalmi kérdések eldöntésére új döntési szintek jelentek meg. A neokorporativizmusról van itt szó, illetve a meghatározott kérdések közvetlen népszavazás útján való eldöntéséről, amely az utóbbi évtizedekben növekvő fontosságot kapott a nyugati társadalmakban.

Négy fejlődési szakaszt különíthetünk el a modern politikai pártfejlődésben, amely során kioldódott a politikai artikuláció a diffúz társadalmi beágyazottságból. Max Weber, Robert Michels és Moisei Ostrogorsky elemzései nyomán közismertnek számít az 1900-as évek kezdete táján végbement nagy váltás, a korábbi honorációról pártokból a szervezett tömegpártokká átalakulás (lásd: Weber, 1970. 406-461 p.; Michels, 1925.; Ostrogorsky, 1902). Mi itt a váltás egy másik aspektusára szeretnénk tenni a hangsúlyt: *az értelmiségi kommunikációba közvetlenül beágyazott politikai artikuláció kiszakadására, ennek az állami társadalom többi rétegeire, osztályaira való kiterjedésére és a politikai artikuláció ideológiai köztetítettségi alapozódására*. A pártfejlődés következő fordulópontját a II. Világháború utáni évektől látjuk létrejönni, aminek az egyik, sokat hangoztatott felszíni jele a korábbi ideológiai alapú osztálypártok "néppárttá" válásának tendenciája. A mi középpontba emelt vizsgálódási szempontunkban ez mint a kompetitív politikai logika bináris racionalitásának letisztulása jelenik meg. Nézzük meg ezeket közelebbről.

**a. Honorációról pártok.** Az angol parlamentarizmus- és pártfejlődésben letisztult formák a múlt század közepére kontinensünk nyugati felén is megjelentek. A lassan formálódó politikai artikuláció ekkor a művelt polgárság és a földbirtokosok körében alakult ki. Az angol mintára kialakított politikai pártok mind politikusaikat, mind kommunikációs csatornáikat illetően az általánosabb értelmiségi és a műveltebb birtokos osztályok kommunikációba voltak beágyazottak. A politikai pártok ekkor

csak laza eszmeközösségek voltak, alapvetően a parlamenten belül szerveződtek az azonos eszmék mellett kiálló képviselők ad hoc tömörüléseiként, amelyek között tartósabb egységet csak egy-egy markánsabb vezéregyéniség tudott hosszabb-rövidebb ideig biztosítani. A parlamenti pártképződmények külső kapcsolatait is csak egy-egy sajtóorgánium jelentette, amelyek körül a cikkírók és az állandóbb olvasótábor adta a párt szilárdabb bázisát (Habermas, 1971. 261-281.p.). Fontos azonban témánk szempontjából kiemelni, hogy a mindenkori parlamenti képviselők elsősorban papok, jogászok, birtokosok stb. voltak, és önmaguk, esetleg barátaik vagyoni erejére, szónoki képességére támaszkodva jutottak be a parlamentbe, ahol létrehozták a pártokat. Ez azt is jelentette, hogy nem volt ekkor az általános értelmiségi kommunikáció fölött elkülönülve egy önálló politikai tematika, nem volt a diffúzabb értelmiségi kommunikáció fölött egy specifikáltabb motívumok által mozgatott politikusréteg. A képviselő elsősorban "úriember" volt, akinek motívumait, elveit egy életre szocializálták, és számára a releváns vonatkozási csoportot nem a választók jelentették, hanem a hasonló életideált megvalósító rétegbeliek. Ha a későbbi szakaszok politikusaival szembevetjük a honorácior politikust, akkor azt mondhatjuk, hogy diffúz, közvetlen és rögzített élményanyag és motivációs rendszer mozgatta ezt a típust. *Diffúz* volt, mert erkölcsi, morális, politikai, nemzeti, gazdasági motívumok egy szétválaszthatatlan egységben motiválták; *közvetlen* volt, mert az élményanyaga feldolgozása ekkor még nem generalizálódott átfogó ideológiai tételrendszerekké, és a napi politikai döntésekhez vidéki kúriájában és iskoláiban kapott nevelése által elsajátított premisszáival közvetlenül közeledett, és végül *rögzített* volt, mert alappremisszáit, ítéleteit, döntési sematizmusait fiatal korában elsajátítva, semmi nem billentette ki ezután már élete folyamán e meggyőződéséből.

**b. Szervezett tömegpártok.** Ezt a típust örölte fel fokozatosan a XX. század kezdetétől dominánssá vált szervezett tömegpártok kora. A mi szempontunkból fontos itt a politikai kommunikáció kiszakítása az általános értelmiségi kommunikációból. Két dolgot kell itt kiemelnünk. Az "úriember-politikust" elszakítva közvetlen környezetébe való beágyazottságától a centralizált pártok vezérkaraihoz kötődtek, amelyek a diffúzabb motivációk körül egyre inkább a pártkompetíció nyomásának hatása alá kerültek. Másik nagy változást jelentette a politikai artikuláció generalizált és rendszerezett ideológiai tételrendszerekre alapozása. Ezt a változást elsősorban az újonnan létrejövő munkáspártok indították el, de sikerük hatására - a kompetíció közvetítésén keresztül - a hagyományos honorácior pártok is kénytelenek voltak szervezett gépezetté formálni struktúrájukat (Habermas, 1971:295).

A bináris logika uralomra jutását mutató fejlődési tendencia mellett azonban jelezni kell egy sajátos "mellékterméket", amely e század elején jó ideig épp ellenkező irányú fejlődést is produkált. A szervezett tömegpártok nem politikai jellegű tevékenységére gondolunk itt, amely néhány évtizedig jellemző volt az európai pártokra. Miközben ugyanis tömegpártokkal a diffúz mindennapi kommunikációból jobban kibomlott a specifikáltabb politikum (témáit, érvelési módjait és motivációit tekintve), addig a választójog kiterjesztésével a politika területére betóduló széles tömegeket a pártok elsősorban *nem politikai* jellegű tevékenységükkel igyekeztek megfogni. E szélesebb tömegekben kialakult politikai vélemények nem voltak, és bár beindult a tömegpártok vezérkaraiiban kialakított vélemények szulykolása a populáris pártsajtók révén, igazán csak szavazataik kellett a választáson. Ennek megnyerésére rohamosan terjedt a pártok körében a nem politikai jellegű szervező tevékenység és szolgáltatások kialakítása, amelyek révén az így odakötötték politikai szavazatát meg lehetett kapni. Mint azt Robert Michels írta, a századelőn a tömegpártok betegségyező pénztáiraikkal, gyermekgondozási formáikkal és temetkezési segélyükkel a bölcsőtől a sírig kísérték tagjaikat (Michels, 1925:383). Ez a politikai bináris duál szempontjából "antiformális tendencia" azonban a 30-as évektől az állami szociálpolitika kiépülésével gyorsan elhalt.

**c. A kompetitív pártok.** A II. Világháború utáni évektől egy többirányú változási tendencia mutatható ki a nyugati politikai rendszerekben, amelynek központi magvát jelenti a politikai pártok jelleg-változása. A legtöbb elemzőnek szembeötlő változás a korábbi osztálypártok elszakadása eredeti bázisuktól, s olyan politikai programok kialakítása, amelyek az egész társadalomból vagy legalábbis a legtöbb rétegből valószínűvé teszi a tagok és a szavazók megnyerését (lásd: Klaus von Beyme, 1969:192; Habermas, 1971:293). A tömegbázis kiterjesztésére irányuló törekvésen túl a másik jellemző eltolódás a korábbi osztálypártoktól a szilárdabb ideológiai kötődés oldódása. Ez maga is sok fejlődési vonal eredménye. Csak kiemelésképpen kell itt jelezni az addigra kibomlott tömegkommunikáció szféráját, és a korábbi, zártabb pártsajtók, párttaggyűlések, továbbképző pártiskolák-szemináriumok helyett a sokszínű, és a pártoktól direkt függésben nem álló tömegsajtó kibomlását, ill. e sajtó legszélesebb tömegek általi olvasását. Ez az átalakulás (és szellemi szintemelkedés) a korábbi, tételszerűen sulykolt ideológiai tételek helyett a politikai események folyamatos figyelését és értékelését tette szélesebb tömegek számára is lehetővé. Ez az információ-feldolgozási mód pedig kevésbé tűri a zárt ideológiai tablók tételeinek keménységét. Az ideológiák persze, ezzel nem "haltak el", mint az 50-es évek végén Daniel Bell is konstataulta, de változékonyabb ideológiai hordozókra telepedtek át, és ez megfelelt a politikai pártok kompetíciójából következő néppárttá válási tendenciáknak is. Egy másik okként lehet említeni a zárt ideológiai tablók eltűnésénél a két világháború közötti diktatúrák sokkoló tapasztalatait. Alig rögzítődött ugyanis a parlamentarizmus az I. világháború utáni évekre Európa-szerte, a társadalmi feszültségek e berendezkedés elsöprését igazoló ideológiai tablók számára milliós tömegeket nyertek meg, és vagy választások révén, mint Németországban, vagy a megingott államhatalom gyengeségét kihasználva, mint Olaszországban, hatalomra kerültek ezek az ideológiai tételek és pártjaik. A sztálinizmus borzalmainak nyilvánosságra kerülése az 1940-es évek végétől szintén rohamosan a parlamentarizmust megkérdőjelező eszmék és pártok elenyészése felé hatott. A fennálló berendezkedésnek így nem volt tömegbázissal rendelkező ideológiai alternatívája, és a működő intézmények által megtestesített ideológiai tételek sem kaptak később erősebb kiemelést. A tablószzerű és zárt ideológiák explicit küzdelmei így jórészt háttérbe szorultak az 1950-es évektől a nyugati társadalmakban. A néppárttá válást és az ideológiai kötődések oldódását kiváltó konkrét történelmi okok mögött azonban meg kell látnunk a kompetitív pártrendszer belső összefüggéseinek kényszerítő erejét is. Visszanyúlva az evolucionáris mechanizmusokról mondottakhoz, az így létrejött *variálódás* egybeesett a kompetitív pártlogika fejlődési tendenciáival is, és azok a pártok *szelektálódtak* ki domináns pártokká az 50-es években a nyugat-európai társadalmakban, amelyek jobban engedelmeskedtek a kompetíció diktálta szükségszerűségeknek, azaz erőteljesebben a formális szavazatszerzés szerint kezdtek orientálódni, és az ezt akadályozó, kontúrosabb osztályprogramokat és ideológiai rögzítődéseket sikeresen háttérbe tudták tolni. Számunkra ezt támasztja alá a német szociáldemokrata párt 1959-es szakítása korábbi osztálypárt jellegével, de ugyanígy a nyugati kommunista pártok részben elvetélt "eurokommunizmusa" mögött is ezt a kompetitív logikát látjuk működni.

**d. A médiapártok.** Az 1980-as évektől egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a néppárt típusú pártoknak - miközben a korábbi szűkebb képviselői szempontot kitágították - egyáltalán nincs szükségük a sikerhez nagyobb párttagságra, sőt ez mint „nehéz” csak csökkenti a szavazatszerzés logikája szerinti manőverezést. Fő szempont már korábban is a nagyobb szavazattömbök megszerzése és nem a nagy párttagság volt, de ezt a konzekvenciát sokáig még nem vonták le a politikai pártok. Az elmúlt évtizedekben azonban a pártversengés egyre inkább abba az irányba tolta a pártokat, hogy elsősorban a tömegműködésen keresztül tömeghatásokra és az ehhez szükséges pártszervezetre, nyilvánosság előtti munkára építsék át a működésüket.

Ezzel a változással a párt már csak azokat fogja össze a párttagok gyűlésein, akik valamilyen fokban maguk is a hivatásos politikai munkára akarják alapozni életüket és megélhetésüket. A valamikori pártaktivista tömegek már csak mint szavazók jönnek számításba, és elérésük nem közvetlen pártgyűléseken történik, hanem a pártvezérek tömegmédiákban való fellépésein keresztül. Ez pedig különösen a választások közeledtével válik szükségessé, és nem folyamatosan. Klaus von Beyme ezt a változást jelölte az utóbbi időben a médiapártok létrejöttének korszakaként (lásd Beyme 1996). Rendszerelméleti fogalmi nyelvben ehhez azt tehetjük hozzá, hogy a bináris keménységgel ható "kormányon maradni/ellenzékbe menni" duálkategória nem aszerint rostálja ki a mai pártokat, hogy hány tagjuk van, hanem ettől teljesen függetlenül, hány szavazatot tudnak elérni. Habermas már az 1960-as évek elején azt írta, hogy "... előnyös egy párt számára, ha egyáltalán nincsenek tagjai, hanem csupán a választások idejére éled fel egy reklámcég centralizált manőverezési képességével, amelynek egyetlen célja: a propagandahadjárat végrehajtása. (Habermas, 1971:182). Ez a megállapítás persze annyiban túlzás, hogy a párt hivatásos politikusainak rekrutációja szempontjából fontos egy bizonyos nagyságú tagság, mint rekrutációs bázis, de nem vitás, hogy a túl népes párttagság mint nyomasztó teher áll sokszor a kompetitív logika nyomása alatt orientálódó pártvezérkarok útjába. A kompetitív logika tehát a pártok professzionális rétege és a kevésbé változékony párttagság szétszakadása felé ösztönöz. (Erre külön kitérünk majd a pártok és a mozgalmak strukturális elkülönülése kapcsán.)

A kompetícióra való átépülés kizárólagosságát fokozza az utóbbi évtizedekben a pártfinanszírozás állami költségvetésből megnyitott útja is. A Német Szövetségi Köztársaságban indult el ez a tendencia az 1967-es párttörvényben, de Ausztriában és Olaszországban is bevezették a pártok választási küzdelmeihez való hozzájárulást a választás lezajlása után. Ha ez a költségvetési támogatás nem is jelenti a pártok teljes finanszírozását, mégis növeli a már jelzett pusztán szavazatszerzésre irányuló motivációt a pártoknál. Az 1967-es szabályozás szerint minden politikai párt a ráesett szavazatok után két és fél márka költségtérítést kapott, de ezt az összeget tudomásunk szerint azóta többször emelték. Ezzel meghatározott érdekegyesületekhez való túl erős kötődés - azok pénzügyi támogatása miatt - csökkenhet, és egy-egy érdekegyesület követelésének felvállalása nem annak pénzügyi erejétől függ, hanem csak mögöttes szavazattömegének nagyságától. A politikai piac logikáját így nem torzítja a pénz közvetítő szerepe olyan mértékben, mint az állami finanszírozás belépése előtt. Az elmúlt évek Flick-afférja és egy sor további pártfinanszírozási botrány pedig csak növeli a nyomást az állami költségvetésből származó pártfinanszírozás felé. (A pártfinanszírozás kérdéseiről részletesen lásd: Wolfgang Hoffmann, 1973.).

Az itt vázolt bináris logika nem egyforma erősséggel figyelhető meg az egyes nyugati országokban és az egyes pártoknál. A nagy szavazatot elérő és a kormánypárt-esélyes pártoknál azonban tisztábban megragadható ez a kompetícióra való átépülés és a pártprogramok rugalmas alakítása a közvéleménykutatások által feltárt tömegprioritások irányába. Ahogy a piac logikája lecsupaszítja a motivációt és az orientálódást a kereslet és a kínálat eltolódásait jelző marketing mechanizmusok, ill. a rentabilitás szempontjainak domináló helyzetbe kerülése felé, ugyanúgy a politikai pártok évszázados fejlődési menetéből is kiolvashatóak a politika sajátos bináris duálja uralomra jutásának tendenciái. *A pártok szintjén így létrejött tartalmi kiüresedésre - mint jeleztük - korrekciós döntési szintek jöttek létre a komplex nyugati politikai rendszerekben.* De hatásokat tesz a politikai rendszer strukturális alakulására a társadalmak embercsoport-küzdelmeinek síkján végbemenő eltolódás is. Mint az előző fejezetekben már jeleztük, az utóbbi évtizedekben a banki-pénzügyi tőkéscsoportok dominanciája vált markánsná a nyugati civilizáció országaiban, és a szovjet katonai blokk eltűnése óta a globális pénzhatalom helyeként is működő Egyesült Államok egypólusú világhatalma jött létre. Az innen kisugárzó ösztönzések-

kényszerek pedig az európai országok politikai rendszereire is hatást tesznek, és új strukturális eltolódásokat hoznak létre itt is. Nézzük meg ezeket a következőkben közelebbről.

## 5. Érdekképviselési szervek és neokorporatizmus

A politikai artikuláció párhuzamos szervezeti szintjét jelentik a komplex nyugati politikai rendszerekben a politikai pártok mellett az érdekképviselési szervek. Az elmúlt másfél évszázad alatt többször jelleg- és funkcióváltozáson mentek ezek a szervek át, különösen Németországban és tőle keletre eső részeken, ahol sokszor a feudális jellegű céhszövetségekből alakultak át a XIX. század végére politikai érdekképviselési szervekké (Jürgen Weber, 1977:14-22). Ma is több tevékenységi körüket lehet elkülöníteni, és csak az országos szintű érdekképviselési csúcsszerveknél jelent döntő tevékenységi formát az állami döntési mechanizmus felé irányuló politikai érdekképviselés. Ezek a szervek erősebben beágyazottak és kötöttek egy-egy tevékenységi szférához és az itteni tartalmi problémákhoz, mint a politikai pártok. Az érdekképviselési csúcsszervek ugyanis finanszírozási alapjukat, káderekiválasztási útjaikat és belső akaratképzési mechanizmusait tekintve a kommunális szinten tevékenykedő taggyűléstől függenek. Kompetíció van ugyan az érdekképviselési szervek esetében is, mivel a legtöbb esetben több egyesületi piramis is konkurál egy-egy iparágban, a mezőgazdaság egyes szektoraiban stb. Ám itt a kompetíció nem jelentheti a tartalmi kiüresedést, mint a kormányra jutásért harcoló pártok esetében, hisz itt jól körülhatárolt rétegekről és problémákról van szó.

Már az 1950-es évek elejétől jelezték az elemzések a csúcs-egyesületek benyomulását a politikai akaratképzésbe. "Az egyesületek uralma" - kérdezte már 1955-ben cikkének címében Theodor Eschenburg, német politológus (Eschenburg, 1955). A 60-ás évek végétől a jelzések sokasodtak, és a 70-es évektől hirtelen tudományos "divattéma" lett a neokorporatizmus elemzése, amely ezt a jelenséget tematizálta. A megközelítéstől függően a legelterjedtebb fogalmi keretben írták körül az elmúlt években a neokorporatizmust. Ha valaki a kapitalizmus közelgő összeomlásának tétele mellett cövekelt le tudományos elemzéseiben, akkor ezt a jelenséget mint a hátráló, de kétségbeesetten védekező monopolizmus utolsó hadállásaként élte meg. Szintén ebből az irányból közelítették meg a neokorporatizmust azok, akik a szelektivitást emeltek ki a témakörből: a tömegessé és demokratikussá vált nyilvános parlamentekből a tökére erői kivonják a politizálást, és a nyilvánosság mögötti neokorporatív grémiumokba helyezték azt át, ahová csak a kereteket meg nem kérdőjelező csúcsegyesületeket engedik be (Offe, 1979.; Kastendiek, 1981). Más megközelítésben épp ellenkezőleg, a társadalmi feszültségek hosszabb ideje tartó csökkenése a nyugati politikai rendszerekben hozta létre e tendenciát (lásd: Walter-Müller Jentsch, 1981).

Saját korábbi elemzésünk szintén ezt emelte ki, és az érdekképviselési szervek térnyerését mint a polgári demokrácia második struktúraváltását mutatta be, amely a századforduló tömegpártjainak keletkezése után ismét alapjaiban rendezte át a nyugati politikai rendszereket (Pokol, 1981). Ezt az elemzésünket ma is helytállónak látjuk, mivel az érdekképviselési szervek térnyerésének erősségét valóban az szabja meg, hogy milyen fokban sikerült az akut társadalmi feszültségeket csökkenteni. Így Svédországban, Norvégiában vagy a prosperáló Svájcban és Ausztriában volt a legerősebben kimutatható a neokorporatista politikai artikuláció. Fontos különbség van azonban abban, hogy a társadalmi feszültségeket a piacracionalitás mélyebb korlátozásával éri-e el egy ország és ennek során hozza létre a "társadalmi békét", vagy ezt súlyosabban meg nem sértve, sikerül elérnie a feszültségek alacsony szintjét. Ausztria példa az első megoldásra, és az 1980-as évektől a szociális béke megővése érdekében elhalasztott termelési szerkezet-átstrukturálódás most itt mélyebb

társadalmi valóággal fenyeget. Ezzel szemben a Német Szövetségi Köztársaságban az 1970-es évek elejétől vállalták a nagy munkanélküliséget magával hozó átstrukturálódást, és ez a neokorporatizmus háttérbe szorulását hozta létre. A neokorporatizmus látványos előretörése vagy csökkenése tehát nyilvánvalóan összefügg az adott országban mutatkozó társadalmi feszültségek ellenkező irányú változásával. Nem ilyen explicit fokon azonban minden nyugat-európai országban megfigyelhető volt az elmúlt ötven évben az érdekképviselési szerveken alapuló politikai artikuláció megszilárdulása a politikai pártok mellett. *Ezt az általános szerepnövekedést látjuk magyarázhatónak mint mélyebb tendenciát a felszíni okok mögött, és amelyet mint a kompetitív pártlogika hatásának korrekcióját látjuk elméletileg megragadhatónak.*

Ez a szerepnövekedés kihat a parlamenti törvényhozás mindennapjaira, a kormány döntési tevékenységére, a minisztériumokban folyó törvényelőkészítések menetére éppúgy, mint a kormány és a parlament viszonyára vagy a pártok és az érdekképviselési csúcs-szervek vezetőségei közötti kapcsolatokra.

A parlamenti döntéshozatal két szempontból is átalakult, az érdekképviselési szervek erőteljesebb bekapcsolódása révén. A legtöbb nyugati országban létrejött a törvényelőkészítések lebonyolítására egy parlament előtti szakasz, ahol a jelentősebb érdekképviselési csúcsszervek véleményei a törvénytervezeteket módosító javaslataikkal összezsápolnak formalizált egyeztetési eljárásokban. Pl. Ausztriában is a "Begutachtungsverfahren", Svájcban a "Vernehmlassungsverfahren", Svédországban a "Remiss-eljárás" jelenti ezt, de a Német Szövetségi Köztársaság minisztériumi ügyrendjét szabályozó törvény is előírja az elkészült törvénytervezetek egyeztetési eljárását a fontosabb érdekegyesületekkel (lásd ehhez: Rödig, 1975.). De nemcsak a parlamenti előtti szakaszban kapcsolódhatnak be az érdekegyesületek a törvényhozásba, hanem a parlamenten belül is. A parlament állandó bizottságaiban ugyanis ott vannak mint "szakértők" az érdekképviselési szervek emberei, illetve másrészt maguk a parlamenti képviselők is sokszor csak "fél szívvel" pártképviselők, és funkciót töltenek be valamilyen érdekegyesületnél. Így, ha a párt nem ad ki valamilyen kérdésben kötelező álláspontot, akkor az ilyen képviselők "érdekképviselési szemüvegen" keresztül közelednek a törvénytervezet alternatív döntési lehetőségeihez. A politikai pártok "kormányra jutni/ellenzékben maradni" bináris logikája, és ezáltal kikényszerített minden rögzített tartalom nélkül, változó pártprogramjaik alatt ott vannak a lokalizáltabb problémákhoz és meghatározott rétegekhez jobban kötött érdekképviselési delegáltak. A politikai piac letisztult, formális rentabilitása (kormány/ellenzék) így a politika mindennapjaiban tartalmasabb döntési korrekciókkal egészül ki.

A kompetitív logika átalakította a pártok és az érdekegyesületek vezetőségei közötti kapcsolatokat is. Az osztálpártok korában a pártok zártabb ideológiai tablói jobban kötötték a pártok döntési tevékenységét, és ez áthatotta a pártvezérkar kialakítási mechanizmusait és a pártapparátuson belüli karriervonalakat. A pártvezérkarok csúcscsoporthoz tartozó ideológiai arcúval rendelkező politikusok tudtak elsősorban feljutni. Ez az ideológikusság a pártok zártságát, meghatározott platformok melletti stabilabb rögzítettségüket hozta létre. - Ebben a formában egy-egy politikai pártnak természetes szövetségesei voltak az osztálybázisát szervező, jól elkülöníthető érdekképviselési szervek, mint ahogy ellenfelei is jól lokalizáltak szemben álltak vele az érdekképviselési szervek közül. A szakszervezetek általában munkáspártokhoz, a munkaadók csúcsegyesületei, kereskedelmi kamarák stb. pedig a nagytőke pártjai körül csoportosultak (Jürgen Weber 1977:26). A kompetitív pártlogika uralomra jutása után alapvető változásokon ment keresztül ez a kapcsolat. A pártok néppárttá válásának menetében lazult a kötődés egy-egy érdekképviselési szervhez, és minden jelentősebb érdekképviselési csúcsszervvel kialakítani igyekeznek kommunikációt.



Másrészt a szakszervezetek, a gyáriparos szövetségek is elfogulatlanabban tartanak kapcsolatot minden releváns politikai párttal. Röviden: egy-egy párt számára ezzel a változással ma már kevésbé az a fontos, hogy milyen tartalmi döntések és milyen alternatívák mellé sorakozik fel egy-egy érdekképviselői csúcsszerv, hanem *milyen szavazati bázist tud biztosítani ezek felvállalása a párt által. Vagyis: párt-programjaikat a pártok kevésbé fix tételrendszer absztrakt tartalmi döntéseiből dedukálják ma már, hanem szavazati tömbökre figyelnek, és ezek változásai szerint szelektálnak a pártprogramba felvett vagy onnan törölt követelések, ígéretetek között.*

## 6. A közvetlen demokrácia korrekciós formája

Két fontos fejlődési tendenciát kell itt jelezni: egyik a közvetlen népszavazások növekvő jelentőségében áll, a másik tendencia a kompetíció nyomására tartalmi kötöttségeket levető pártok és a mozgalmak közötti új típusú kapcsolatok erősödését jelenti.

a) Míg a közvetlen demokrácia és a népszavazás alkalmazása a XIX. században és a XX. század első felében sokszor a cezarisztikus diktátorok és pártvezérek eszközét jelentette az artikulált politikai akaratképzés megelőzésére (Michels, 1925:9-13), addig az elmúlt évtizedekben a megszilárdult parlamentarizmus és a képviselői demokrácia keretén belül egyre fontosabb szerepet töltenek be ezek a formák. Ebben szerepet játszott az időközben kibomlott és sokszínűvé vált tömegkommunikáció éppúgy, mint a politikai szocializáció intézményeinek kibomlása és a tömegesebb érdeklődés és az odafigyelés a politikai döntésekre. De ugyanígy említeni lehet a technikai fejlődés által létrehozott új eredményeket, amelyek technikailag gyorsabban lebonyolíthatóvá teszik a nagy tömegeket mozgató népszavazásokat. Másrészt a mai népszavazások legtöbb esetben jól lokalizált problémák fölött történnek, amelyekre a fontosabb alternatívák vitatása és társadalmi kihordása a tömegsajtó útján megy végbe, mire a szavazásokra sor kerül, így a populáció politikailag aktívabb része ténylegesen is dönteni tud az alternatívák között. Különösen így van ez a kommunális jellegű döntéseknél, amelyek kihatásait a legtöbb állampolgár minden előzetes politikai aktivitás nélkül is átlátni képes. Számunkra most a népszavazások növekvő jelentőségéből a fontos az, hogy ez egyrészt egy sor esetben leveszi a döntési terhet a politikai pártokról, másrészt, mint az *egyik legfontosabb jelzőrendszer működik a pártok számára a népszavazások mindenkor végeredménye.* A közvetlen népszavazások eredményei pontosan mutatják a pártok számára, hogy melyik alternatíva melletti kiállás milyen szavazattömböt valószínűsít a következő választásokon.

b) Részben összefügg a társadalmi mozgalmak kérdése is a népszavazások növekvő jelentőségével, bár itt komplexebb problémáról van szó. A társadalmi mozgalmak ugyanis sokszor a népszavazások kikényszerítése, illetve ezek befolyásolása által tudják az alapul vett céljaikat elérni. Pl. a környezetvédő mozgalmak esetében volt ez már nagyon korán megfigyelhető (lásd: Szabó Máté, 1984). A mozgalmak és a pártok viszonya azonban ezen túl is érintve van a pártok szintjén a kompetitív logika uralomra jutása által. Első lépésben úgy közelítenénk meg ezt a kérdést, hogy a kompetitív logika nyomása alatt tartalmi kötöttségeket levető politikai pártok a politikai piacon megjelenő témák, alternatívák, és az ezek mögött álló szavazattömbök nagyságán orientálódnak, és ezekből keverik ki a legjobb variációnak tűnő pártprogramot. Ez azonban azt is jelenti, hogy a kompetitív pártrendszer nem képes rezonálni olyan új témákra, alternatívákra, illetve az ezek által jelzett politikai feszültségekre, amelyek egy bizonyos "érettséget" nem értek el, azaz: politikai kihordásuk még nem valósult meg. Ez pedig a társadalom szavazattömbökre való

bomlását jelenti a probléma megoldásának alternatívái felett. Ettől kezdve a téma "piacképes", és a pártprogramok újakeverésénél az általa biztosított szavazattömb arányában már számba jöhet. *Az új társadalmi mozgalmak ezt az "érlelési" funkciót látják el alapvetően megítélésünk szerint.* Különösen így van ez az ún. "egypontos" mozgalmaknál, de az átfogóbb platformon szerveződő alternatív társadalmi mozgalmak esetében is egy sor esetben ilyen funkciókat láthatunk.

A társadalmi mozgalmaknak a kompetitív politikai rendszerekben ezért sajátos fejlődési dinamikája van. Az újonnan felbukkanó társadalmi problémák, amennyiben még nem jelentek meg a politikai piacon, spontán szerveződést erjesztenek majd, és ha a problémák szélesebb körben jelentkeznek, egyesületek alapításával és a tömegkommunikáció útján fokozottan megszilárdulnak a politikai piacon. Ha egy lényeges szavazattömböt érezni tudnak a pártok valamelyik új téma mögött, és ez nem áll túl erős ellentétben a már felkarolt többi témával (és a mögöttük lévő szavazattömbökkel), akkor megindulhat a beillesztése egy, vagy esetleg több párt programjába is. Ha azonban az új téma sok szempontból keresztezi a pártok kialakult törzsválasztóinak véleményeit, érdekeit, akkor egyik párt sem vállalkozik programja kényes egyensúlyának felborítására. Ez volt az eset a "zöldek" környezetvédő követeléseivel, és így végül ezek önálló pártalapítással tudták a zöld témát véglegesen bevinni a politikai piacra (Szabó M. 1984:25-38). Ennek persze egy sor radikális hatása lehet a zöldek mozgalmára. Egyrészt ezzel a kompetitív pártlogika hatása alá kerültek, és igazán csak akkor tudják eredeti követeléseiket is keresztülvinni, ha új témák bevitelével növelik szavazati bázisukat, és igyekeznek felőlni a többi párt szavazati arányaihoz. Ez a politikai logika azonban tendenciaszerűen kicseréli a korábbi fix tartalmi kérdések mellett rezzenetlenül lecövekelt "idealistákat". Másrészt erre nyomja a zöldeket az is, hogy a sikeresnek bizonyult környezetvédő témát - miután bebizonyította, hogy milliós szavazattömböt jelent - "ellophatják" a többi pártok, amennyiben vállalkoznak pártprogramjaik radikálisabb újakeverésére. Ha tehát nem tágtíják ki idejében programjaikat, a zöldek pártjai a jövőben egyszerűen elveszíthetik létalapjukat. A kompetitív logika nem kíméletes a téma valamikori létrehozójával sem. *A mozgalmakat tehát a specifikálódott bináris logikán orientálódó politikai pártok és a mindennapi élet közötti közvetítőként foghatjuk fel.*

## 7. A perlési politizálás megjelenése

A társadalomban domináló uralkodó csoportok a szűken vett politikai küzdelmeken túl is igyekeznek meghatározni az átfogó közvélemény irányultságát, az emberek szellemi tájékozódását és ítéletét a világ dolgairól. A szavazó urnához járuló és a kormányhatalmat ennek vagy annak a domináns tőkescsoportnak juttató szavazó tömegek tudati meghatározása így folyamatos küzdelem tárgya, amely túlmegegy a szűkebb politikai küzdelmeken, és a szellemibb jellegű funkcionális alrendszer tevékenységeinél is megjelenik. E szellemi tevékenységek áthatását sikeresebben tudták megvalósítani az 1900-as évek elejétől a banki-pénzügyi tőkés csoportok, és a kibomló tömegmédia szféra, a filmipar, a populáris könyvpiac, de az egyetemi-társadalomtudományi szféra és a jogi élet tevékenységeit is nagyobb mértékben tudták a befolyásuk alá vonni, mint az az ipari-mezőgazdasági tőkés csoportoknak sikerült. A politikai küzdelmekben ezért a banki-pénzügyi csoportok érdekeit, véleményeit képviselő pártok, melyek jórészt liberális-balliberális eszmei alapon állnak, mindenhol kiterjedt médiahatalmi és szellemi hatalmi háttérrel rendelkeznek, és ez a szűkebb pártaktivista hálózatuk ellenére is magasabb szavazati erő biztosít számukra, mint e nélkül lehetne.

A szűkebb politikai arénán túli balliberális eszmei dominancia azonban egy sajátos strukturális fejleményt is létrehozott az elmúlt évtizedekben, melyet „perlési politizálásnak” nevezhetünk (lásd Sarat/Scheingold 1998; Burke 2001). Ez a jelenség az Egyesült Államokban alakult ki az 1960-as években, de az itt kialakult mintát - sokszor kifejezetten az amerikai pénzügyi csoportok alapítványai révén - igyekeznek más országokban is elterjeszteni. E fejlemény támogatói, szívós politikai küzdelmek árán, a társadalom életének törvényi meghatározása helyett a súlypontot az alkotmányi meghatározás felé igyekeztek eltolni, és ezzel párhuzamosan a társadalmat meghatározó alapszabályokat nem törvényi döntésekben, hanem e helyett alkotmánybírói határozatokban törekedtek meghozni. Az Egyesült Államokban ezzel a fejleménnyel a konzervatív többségű szövetségi és tagállami törvényhozásokat hátrébe tudták szorítani, és így a szavazó tömegek meggyőzése helyett az alkotmányi rendelkezéseket alkalmazó bírói kar kellett eszmeileg saját oldalukra állítani, illetve olyan bírakkal feltölteni a bírói kar, akik a balliberális eszméket vallották. A politika súlypontja így a törvényhozási teremből a bírói tárgyalótermekbe tevődött át, illetve a kifejezett politikai egyesületek helyett „jogvédő” egyesületeket és mozgalmi, non-profit ügyvédei irodák hálózatát hozták létre. A magyar szóhasználatban ezt szokták „polgári jogi mozgalmaknak” nevezni, de az amerikai szóhasználatban inkább „alapjogi forradalomról” beszélnek (lásd Epp 1998).

A banki-pénzügyi tőkés csoportok ugyanis a „csendes többséget” alkotó konzervatív amerikai többség kisebbségekre széthasogatásának stratégiáját emelték a törekvésük középpontjába, és először a feketék, majd a nők elnyomását, később a homoszexuális-leszbikus kisebbség, a hajléktalanok, az állatvédők, a bevándorlók, mozgássérültek stb. kisebbségi jogait emelték a középpontba. És mivel e kisebbségi gondok valóban léteztek, a bírói tárgyalótermekbe átkerült politikai küzdelmekben át tudták alakítani a társadalom egyes szektorait, és a e küzdelem folyamán a fennálló status quo-hoz ragaszkodó ipari-mezőgazdasági tőkés csoportok befolyását a szellemi szektorokra jó időre minimalizálni tudták.

A perlési politizálás az alkotmányi rendelkezésekre és a balliberális erők felé húzó bírói karra alapozódott, és ez a törvényhozói politikai harcok kiegészítő arénájává vált az USA-ban az 1960-as évektől. Az új politikai aréna révén olyan társadalmi-politikai változásokat tudtak létrehozni, melyek a törvényhozáson keresztül, az ebben lévő politikai erőviszonyok miatt, nem mehettek volna át. Ám az 1980-as évektől az ipari-mezőgazdasági tőkés csoportok is kiépítették a perlési politizálási részlegeiket, „jogvédő egyesületeiket”, majd baráti bírakat juttattak be a bírói karba, így a banki-pénzügyi csoportok korábbi privilegiált helyzete e szektorban megszűnt. Ez pedig részben a perelési politizálás intézményeinek háttérbe szorítását hozta létre napjainkra, és a politizálás súlypontja részben visszakerült a törvényhozási termekbe. Ezek a fejlemények megjelentek azonban néhány nyugat-európai országban is, noha itt nem kaptak olyan kiemelt szerepet, mint az USA-ban. Nagyobb hatást tudtak kifejteni ezek, az újonnan létrejött közép-európai demokráciákban az 1990-es évek eleje óta, és az amerikai alapítványok - első sorban a Soros Alapítvány körül szerveződő hálózatok - révén egyik fő törekvés a balliberális gyökerű perlési politizálás átplántálására irányult az elmúlt években. A teljes politikai életet tekintve azonban itt sem jutottak túlsúlyra az így lefolytatott politikai küzdelmek.

## 8. A politikai intézményrendszer kapcsolódási pontjai

Az előzőekben a tulajdonképpeni politikai racionalitás, azaz a kormány/ellenzék bináris logika domináló helyzetbe kerülésének strukturális kihatásait a politikai szférán belül vettük szemügyre. A pártfejlődésben, a politikai érdekképviseleti

szervek, a közvetlen demokratikus formák és a mozgalmak között tisztán kivehető funkcionális illeszkedéseket találtunk. Ez az önállósodó intézményrendszer azonban újfajta kapcsolatokat alakít ki a rendszerből kiszorított területekkel is. Itt legfontosabb a közigazgatási szervezetek, a jogi szféra és a tudomány felé történő elhatárolódások és kapcsolódások elemzése. A társadalom mindennapi élete felé való visszakapcsolódásnál már jeleztük a mozgalmak és az érdekegyesületek szerepét. Ezt még az egész politikai "gépezet" központi mozgató-mechanizmusával kell kiegészíteni, amely elválasztja és egybe formalizáltan összeköti a politikai intézményrendszert a társadalom mindennapi életével: a periodikusan visszatérő parlamenti, államfői stb. választásokkal (Luhmann, 1965:176).

a) Az elméleti alapvetésben már jeleztük az állami szervezetrendszer belső kettészakadását a kompetitív politikai logika hatására egyrészt, a közigazgatás mind hermetikusabb jogi szabályozás alá kerülésének következményeképp másrészt. Az állam, mint szervezeti rendszer, így két társadalmi szintű intézményrendszerből fog össze részeket. Ezt a kettébontást jól mutatják a nyugati államokban az utóbbi évtizedekben kialakult egyes megoldások is. Egy-egy állami szervezetben ugyanis két különböző logika és motiváció szerint tevékenykedők vannak összefogva. Az élethivatásszerűen folyamatosan egy minisztériumban vagy más főhatóságnál dolgozó közigazgatási alkalmazottak és a politikai hullámvadásokra figyelő, illetve az esetleges kormányválságok nyomán akármikor eltávolítható politikusok össze vannak zárva az állami szervekben. Ez az összezártág elsősorban a minisztériumokban figyelhető meg, de a parlamentek mellett az utóbbi évtizedekben kialakult nagyobb létszámú törvényelőkészítési apparátusok itt is létrehozták ezt a kettősséget (lásd: Keller/Raupack, 1970).

A minisztériumokban a profi politikusokat és a folyamatosan működő közigazgatási apparátust elsősorban a joganyag választja el és köti össze. A kormányra jutott párt politikusai megkapják ugyan a minisztériumi apparátusok feletti rendelkezési jogot, mint miniszterek és államtitkárok, azonban ezt az apparátust csak a joganyagon keresztül (amely extenzíven szabályozza az apparátus döntési szelekcióinál követendő elveket, mértékeket), tehát csak e joganyagon keresztül közelíthetik meg. Ez a joganyag pedig - alapjait illetően - törvényeken nyugszik, és az új politikai prioritásokat csak ezek megváltoztatása révén képesek a miniszterek átültetni "alárendelt" apparátusaik tevékenységébe. A parlamenti többség birtokában persze erre minden lehetőség megvan, de ennek a közvetítésnek a révén a politikai prioritások a jog nyelvére ültetődnek át, ez pedig szelekciót és transzformációt eredményez. A politika közigazgatás felé kapcsolódása tehát a jog felé való kapcsolódását is jelenti. Ez is mutatja számunkra, hogy a mai jog által szabályozott közigazgatást nem rekeszthetjük ki a jogi intézményrendszerekből. (Erre a következtetésre jutott 1979-es könyvében Selznick és Nonet is. Lásd: Nonet/Selznick, 1979:132).

Egy fontos különbség van azonban a jogot alkalmazó két nagy szervezetrendszer, a közigazgatás és az ezen kívüli bírói kar között. Mind a kettő a hatályos jogi szabályok konkrét esetekre való alkalmazását végzi, de a bírói szervezetrendszer esetében szervezeti összekapcsoltság nincs a par excellence politikus réteg és a bírák között. Ezzel szemben a közigazgatási apparátus döntő része szervezetileg is össze van ezekkel kapcsolva. Technikailag e probléma áthidalására a legtöbb nyugati államban egy legfelső, folyamatos (tehát nem politikai) pozícióba futtatják össze a minisztériumok közigazgatási apparátusának hierarchiáját, és a mindenkor cserélődő pártpolitikus-miniszterek és a körülöttük csoportosuló politikus-államtitkárok ezen a ponton keresztül érintkeznek a folyamatosan működő apparátusukkal. Pl. Angliában ezt a posztot jelenti a minisztériumokban a "permanent secretary" pozíciója, vagy a Német Szövetségi Köztársaságban az "adminisztratív államtitkár" tisztje (lásd:

Lowenstein, 1957:162, illetve Beyme, 1973:606).

b) A politikai intézményrendszer a jogi szféra felé is elkülönült eljárásban kapcsolódik, illetve másrészt különíti ez el a jogot a direkt politikai behatásoktól. A jogalkotási mechanizmusok teszik ezt lehetővé, amelyek felett a mindenkor domináló politikusok rendelkeznek, de amelyben másrészt a politikai prioritások egy transzformáción keresztülmennek. A folyamatosan működő jogalkotási mechanizmusok kibomlása csak az utóbbi néhány évtizedben érte el a formalizáltságnak ezt a fokát, noha az írott jog már a múlt századtól kezdve domináló helyzetbe került az európai társadalmakban. Elkülönült apparátusok, rendszeres alternatívafeltárások azonban csak az utóbbi fél évszázadban alakultak ki jórészt a minisztériumokban, de a II. Világháború óta a parlamenteken belül is (Rödig, 1975). E fejlődési tendenciák nyomán a pártok központi apparátusaiban is kialakultak részlegek a politikai prioritások jogi nyelvre átültetésének végrehajtására. Ennek nyomán ma már a jogalkotási folyamatban sor kerül a jogilag szabályozni kívánt valóságdarab összefüggéseinek szisztematikus feltárására, illetve az ilyen ismeretek összegyűjtésére az érintett politikai prioritások és alternatívák számbavételére és lépcsőzetes kompromisszumkötésekre, végül mindezek átfordítására a jog stabil intézményeinek, dogmatikai szabályainak és értelmezési eljárásainak megfelelő nyelvre. A jogalkotási eljárásban tehát egy sor bináris duál szerint orientálódó résztvevőt találhatunk: politikust, jogászt, tudóst, és ezek egymást kiegészítő szelekcióiból jönnek létre a mindenkor új jogszabályok, jelentve ezzel a politikai prioritások joggá való transzformációját éppúgy, mint a tudomány bekapcsolódását a társadalmi gyakorlatba. (Már itt jelezniünk kell persze, hogy ez az ideális állapot egy sor esetben torzulásokon megy át pl. a politikai prioritásokon túl erősen alávetik sokszor a jogot. Erre azonban a következő fejezetben fogunk részletesen kitérni.)

c) A politikai intézményrendszer tudomány felé való kapcsolódásánál az ideológiai szféra merül fel, illetve az utóbbi évtizedekben a tudomány és a politika között kialakult "szürke zóna", a szakértői rétegek szerepe. A tudományos tevékenység a tudás határai körül szerveződik, ami cáfolhatóságot, cseppfolyósságot, rendszertelenséget és a tudományos vélemények-állítások pluralitását jelenti. A komplex társadalom egyes intézményrendszerei egyre nagyobb tömegű, szisztematikus feltárt ismeretekre vannak ráutalva döntési szelekcióiknál, azonban az ezt nyújtó tudomány - az előbb vázolt hipotetikusság és cseppfolyósság miatt - csak transzformációkon keresztül képes használható ismereteket adni. Bármely szféra felől nézzük a tudományt, minden oldalról találunk olyan közvetítő-transzformáló területeket, amelyek a cseppfolyós, hipotetikus, rendszertelen, plurális tudományos állításokból az adott intézményrendszer központi értékduálja szerinti szelekcióval meghatározott irányokban rögzíti, rendszerezi, hipotetikusságát eltünteti, és ezzel az ottani tevékenység számára befogadhatóvá teszi az így transzformált új tudományos ismereteket. Másik oldalról persze ez a transzformálás-rögzítés a működő praxis oldódását jelenti, és ezáltal a permanens megújuló-képesség kialakulását. Így pl. a termelés intézményrendszere felé az alkalmazott szintű ipari kutatások menetében közelednek a rentabilitás logikájához az elsődlegesen nem a hasznosítás szempontjai szerint folyó alapkutatások eredményei; a mindennapi élet felé a formalizált oktatás szintjein lefelé haladva rögzítődik, rendszereződik és válik "egyetlen lehetséges igazsággá" a tudományos ismeret, de ugyanígy a tömegkommunikáció és a publicisztika szféráján keresztül is folyamatosan megtörténik a tudomány visszakapcsolása.

A politikai intézményrendszer felé elsősorban az ideológiai transzformáció közvetíti a tudomány eredményeit, elsősorban a társadalomtudományi jellegű ismereteket, de a környezeti problémák utóbbi évtizedes átpolitizálódásával ideológiai platformokká merevednek részben a korábban neutrálisabb műszaki és természettudományos

állítások is. Ez az utóbbi tudományterület azonban inkább az ideológián túli szakértői tevékenység transzformációján keresztül kapcsolódik a politikához. Az ideológia és a politika közötti kapcsolatrendszer nagymértékben módosította az utóbbi évtizedekben a nyugati társadalmakban a már vázolt bináris logika domináló helyzetbe kerülése. Mint jeleztük, a kompetitív pártlogika a párt-akaratképzés tartalmi kötöttségeinek mind erősebb oldódását hozta létre, és a pártprogramok összeállításánál a szavazattömbökben való gondolkodást. A pártok vezérkarai egyre inkább a szavazatszám optimalizálására kényszerülnek a "kormányon maradni/ellenzékbe menni" duál nyomása alatt, és ez a túl erős ideológiai kötöttségeket nem engedi meg.

Megítélésünk szerint ez tendenciaszerűen ugyanazt a fokozatos elkülönülést hozza létre az ideológiák esetében is, mint ahogy előbb láttuk a kompetitív pártok és a mozgalmak szükségszerű elszakadásánál. Elképzelhetőnek tartjuk a jövőben az olyan tendenciák felerősödését a nyugati pártok esetében, amit a mindig is pusztá választási kompetícióra épülő amerikai pártoknál figyelhetünk meg, azaz a laza és sokszínűbb ideológiai szféra távolságát a pártküzdelmektől és ennek a tömegkommunikáció-publicisztikai szférában való megszerveződését. Másrészt az új ideológiák kihordói és egyáltalán az ideológiai innovációkban kevésbé a pártok lesznek a jövőben relevánsak, mint a mindenkor újra keletkező, majd elmúló (illetve párttá átfejlődő) társadalmi mozgalmak.

Az ideológiai kötöttséget alacsony szinten tartó kompetitív pártok számára a tudomány felé való kapcsolódást inkább az ad hoc jelleggel bekapcsolódó szakértői tevékenység biztosítja. Az amerikai politikatudományi nyelvben "szürke zónának" nevezik azokat a tudományos intézeteket, egyetemi részlegeket, amelyek jobban kötődve egyik vagy másik nagy párthoz, folyamatosan ellátják a pártprogramok összeállításánál, vagy az elnökjelöltek etc. programjainál a szisztematikusabb ismeretbázisra alapozott döntési szelekciókat. De ugyanígy a nyugat-európai egyetemeken, intézeteken belül is kialakult egy közvetítő réteg, melynek tagjai rendszeresen részt vesznek egyik vagy másik párt döntésének kialakításában mint tanácsadó-konzultáns, szakértő. Bár ez itt, Európában még ma is a rögzítettebb ideológiai beállítottság háttéréből kiemelkedve történik, de azért ez a szakértői tevékenység is elsősorban konkrét tudomány eredményeinek bevitele-transzformációja a politikai döntések felé, és nem jelent ideológiai tételekké való merevedést.

## 9. A politika rekrutálási és értékelési mechanizmusai

A szervezeti rendszerképzés felett spontán módon képződő professzionális alrendszer lehatárolódása csak akkor mutatható ki, ha egy tevékenységmezőben a döntések, kommunikációk szelekciói alatt tartósabb struktúrák meghatározott központi értékorientációs kategóriapárost érvényesítenek. Egy intézményrendszer legfontosabb dimenzióit, ahol a központi értékduálnak dominálnia kell, a résztvevők kommunikációs szelekcióit a központi értékduál felé szorító *értékelési-jutalmazási és szankcionáló* mechanizmusai jelentik, ill. még ezeket megelőzően, az intézményrendszerbe bekerülést lehetővé tevő *rekrutálási* mechanizmusok. Ha ezekben a dimenziókban uralomra tudott jutni egy központi bináris logika, akkor ez lehetővé teszi az adott tevékenységszférán belül a hierarchiák alacsony fokát, és a spontán rendképződést. Sőt, mint a tudománynál láttuk, nemcsak lehetővé teszi a hierarchiák leépülését, de szükségessé is. És amennyiben a szervezeti hierarchiák eluralják az ilyen területet, akkor lassan felfüggesztődnek a spontán-személytelen

tudományos értékelések-jutalmazások, majd helyettük a "vazallusi-hűbéri" szolgáltatások mentén alakulnak az értékelések.

Az autonómmá vált politikában a kormány/ellenzék bináris logikája a pártok honorácior típusából az ideologikus osztálpártokat, majd a tisztább kompetíción és a szavazattömbök között orientálódó néppártokat vagy az angol kifejezést használva, a "catch all party"-kat hozta létre. Egy fontos különbségre kell az értékelés-jutalmazás területén utalnunk a politika és a tudomány között. Röviden úgy foglalthatjuk ezt össze, hogy a tudományon belül az egyes tudós értékelése és az ennek alapján létrejött reputációhierarchiák jobban a középpontban állnak, mint a politikában az egyes politikusoké. Az utóbbi esetben az értékelésjutalmazás-szankcionálás erősebben az egyes politikai szervezeteken, ezek kollektív programjain van, és az egyes politikusok cselekvései, esetleges személyi varázsa, jól sikerült nyilatkozatai vagy éppen botrányaik *pártjaik értékelését befolyásolja elsősorban*. Vagyis a bináris logika a politika intézményrendszerén belül a kompetitív politikai szervezetek síkján építette ki alapstruktúráit.

Persze, láthatjuk néhány ritka esetben, hogy egy-egy markáns politikus olyan fokú önálló politikai reputációt tudott kovácsolni (általában egy korábbi párt élén vagy annak legalábbis a csúcán), amely ezután a politikai kompetíció önálló szereplőjévé teheti. Az ilyen politikus aztán kincset jelenthet egy vegetáló pártnak. Úgy kapnak rajta, mint egy vidéki egyetem egy Nobel-díjas tudósért. Ezután azonban a "magányos-csellengő" csak akkor tudja politikai reputációját tartósan piacra vinni, ha maga köré szervez egy pártot vagy egy már létező párt élére áll. Mindenesetre a kompetíció tisztább hatása mellett a jövőben valószínűsíteni lehet egy olyan tendencia erősödését, amely jobban előtérbe állítja a markáns politikai személyek piacát, és a szavazattömbök között orientálódó pártok, a rentabilitást latolgatva, kapcsolódhatnak össze, illetve válhatnak szét egy-egy markáns politikussal. A tudomány fejlettebb struktúrája ebből a szempontból persze mutatja, hogy ez egy sor felszíni mutató, értékelési- és reputáció-megjelenítő mechanizmust követel, amelyek ma még a nyugati politikai rendszerekben is csak nyomokban láthatóak.

A tudománnyal való összehasonlítás mutatja azt is, hogy az egyes résztvevő tevékenységének értékelése-jutalmazása soha nem bomolhat ki teljes mértékben az adott intézményrendszernek az őket beágyazó szervezetek közötti viszonyban kialakult értékelésekből. Az egyes tudósok közötti reputáció-rangsorok ugyan jórészt a saját tudományos publikációk értékeléséből alakul ki, de ez soha nem tudna egy komplexitás felett működni, ha nem lenne már egy folyóirat-reputáció-rangsor, nem lenne egy egyetemek közötti rangsor. A tudomány esetében azonban elérhető volt, hogy ezek a rangsorok rövidebb-hosszabb távon átértékelődjenek az egyes tudósok teljesítményei által. A pártok közötti kompetíció és értékelés, illetve az egyes politikusok tevékenysége fölötti értékelés viszonyában azonban ma még erősebben az előzőn van a hangsúly, és mi is csak a súlyponteltolódást, annak lehetőségét akartuk jelezni az előbb.

A modern politikai rendszerek rekrutációs mechanizmusaiiban ugyanolyan tisztán kivehető a kompetitív logika hatása, mint az előbb a pártok esetében láthattuk. A honorácior pártok művelt körökbe beágyazott értelmiségijét, földbirtokosát a tömegpártok korában az ideológus-politikus alakja váltotta fel. Különösen az ideologikusság tiszta esetét megvalósító XX. század eleji munkáspártokban látható ez a rekrutáció és politikus-szocializáció. Zárt ideológiai tételrendszert sajátítottak el ezek a politikusok szemináriumokon, majd pártiskolákon, a hozzájuk csapódó értelmiségiek sajátossága pedig eleve a hitszerű rajongás és az ideológiai tételek vallásos keménységű szocializációja volt. (Lásd erre: Robert Michels saját életútját, illetve széles körű tablóját a századforduló tömegpártjairól, Michels, 1925.)

A pártvezérek a tömegek elé kevésbé a napi politikai döntések alternatíváival álltak, mint a párt által vallott ideológiai jövő vízióival. A pártapparátus gyakorlatibb feladatokat ellátó része nyomdai munka szervezői, a pártpénztárak kezelői stb.) inkább csak technikai feladatot látott el, és az ideologikus pártprogramok technikai kiszérelését végezte el a tömeghatás fokozása céljából. A később jellemzővé vált szakmaibb pártpolitikus alakja elsősorban a polgári pártokban volt ekkor felfedezhető. A parlamenti bizottságokban a parlamenti pártképviselők napi részletességgel tudják figyelemmel kísérni és kontrollálni az állami döntések részleteit. Itt is nyilvánosság előtt áll a politikus, a parlamenti viták és az állandóan jelenlevő újságírók tudósító munkája révén, ám itt a szakmai képességekkel kombinálódva alakultak ki a rekrutáció mechanizmusai és a karriervonalakat meghatározó tényezők. A televízió és a tömegkommunikáció mai formái pedig közvetlen hatást csatolnak minden egyes parlamenti megnyilatkozáshoz: egy-egy világesemény kommentálásához, vagy egy törvénymódosító javaslathoz. A szavazatok tízezreit veheti el vagy teheti a már meglévő szavazatokhoz a párt valamelyik vezérének rosszul sikerült szereplése vagy éppen frappáns érvelése a tévénézők milliói előtt.

Az ideologikus pártpolitikusoktól így eltolódott a súlypont a kormány/ellenzék logika határait rugalmasabban követő politikusok felé. A "pragmatikus" pártpolitikus típusa jobban a napi állami döntéseken és társadalmi problémákon orientálódik, ismereteit e szerint alakította, másrészt a releváns szavazattömbök eltolódásaival rugalmasabban követi az ehhez adekvátabb döntési alternatívákat. Persze, a pragmatikusok előretörése különösen a mindenkori kormánypártoknál figyelhető meg, míg az ellenzékben lévő pártoknál az ideológiai tételekre figyelő "pártdogmatikusok" szava súlyosabban esik a latba. Ezt a pragmatikus típust erősíti az utóbbi évtizedekben a pártok rekrutációjánál a közelálló érdekegyesületi apparátusokból való feltöltődés növekvő szerepe. A neokorporatizmus már említett tendenciái így nemcsak a kompetitív pártok szintjén, hanem a hivatásos politikusok rekrutációjánál is láthatóak.



## IV. fejezet

### A politikai ideológiák

Az elméleti megragadásra irányuló törekvések eltérő fogalmi apparátusokat hoznak létre, bármelyik társadalmi jelenség kutatásáról van szó, de a vizsgált tárgy határait illetően a különböző megközelítések több-kevesebb eltéréssel legalább megegyeznek. Az ideológiára vonatkozó kutatásokban ezzel szemben még ez a minimális konszenzus sem jött létre. A megközelítések egyik pólusán találhatók kiindulópontja az ideológia lokalizálhatatlansága. Ebbe éppúgy beletartozik a Marxot tudásszociológia felé radikalizáló Karl Mannheim "totális" ideológia fogalma, mint Louis Althusser "pán-ideológia" felfogása, aki a családot, iskolát stb. is mint "ideológiai államapparátusokat" értelmezi. (Althusser, 1974.) Ezzel polárisan szemben áll az ideológiát zárt alrendszerként értelmező megközelítés, amely az ideológia teljesítményeit éppolyan specifikálhatónak tartja, mint pl. a jogét, tudományét, gazdaságét. Legtisztábban ezt Niklas Luhmann fogalmazta meg, de ide tartozik a funkcionalizmus felől megközelítő legtöbb elmélet is. E két végpólus közötti skálán a legnagyobb szóródás található, és anélkül, hogy ezekre kitérnénk, csak jelezzük, a többségi megközelítés az ideológia valamilyenfajta lokalizálásán nyugszik, még ha el is ismerik egy sor társadalmi szféra (jog, tudomány) ideológiai implikációit.

Kiindulópontként ez utóbbit fogadjuk el. Lokalizálható az ideológiai szféra, illetve a modernizáció előrehaladásával fokozatosan lokalizálódik. A "pán-ideológia" megközelítése elsikkasztja azokat a különbségeket, amelyek a tudomány, jog, közigazgatás stb., illetve a tényleges ideológiai szféra működése és teljesítményei között fennállnak, és mivel a magas szintű társadalmi reprodukció épp e szférák elkülönülésén nyugszik, ez a megközelítés a modern társadalmi lét egészének félreértését vonja maga után.

A modern ideológiák két irányban fejtik ki hatásukat. Egyrészt az egyes egyének számára koherens tablóban fogják össze a társadalomra és a világra vonatkozó ismereteket, beillesztve az egyént a felvázolt struktúrákba, és ezzel biztosítják az egyén identitásának stabilitását. Illetve ide tartozik még, hogy a felvázolt világképből következő cselekvési és értékelési elveket kodifikálják, mellékelik az ideológiák (Alvin Gouldner az ideológiák két aspektusának nevezi a "mi van?"-ra választ adó "report"-ot és az ebből következő "mit kell tennem?", "command" dimenziót. Gouldner, 1976. 95. p.) Az ideológiák másik hatásiránya a modern társadalmakban mind nagyobb szerepet játszó állami-politikai akaratképzés felé szerveződik. Egyrészt jelenti ez a társadalom egészében felmerülő és állami döntéseket kiváltó problémákra határozott válaszok adását, másrészt a fönnálló politikai rendszer struktúrájának, vagy esetleg ehhez képest alternatívát jelentő más megoldások igazolását, legitimálását a társadalom tagjai előtt. Az ideológia e két irányban eltérő mechanizmusokon keresztül valósítja meg funkcióit, illetve az egyes társadalmi szféráknak a modernizáció előrehaladásával végbemenő funkcionális elkülönülése különbözőképpen érinti az egyes funkciókban résztvevő mechanizmusok szerveződését.

## 1. Az ideológiák funkcióinak változásai

Az ideológiának az egyéni identitás biztosításában játszott szerepe különbözőképpen hangsúlyozódik a társadalom egyes rétegeiben. Az értelmiség soraiban mindig nagyobb volt a fogékonyság az ideológiák felé, illetve más dimenzió mentén az ifjúságot lehet kiemelni, mint a mindenkori ideológiák bázisát. Jó néhány elméleti reflexió ezért az intellektuelek belső problémájának fogja fel az ideológiai szférát, vagy az ifjúság pszichikai sajátosságaiból következő állapotként tárgyalja az ideológiai elkötelezettséget.

Ha az eddigi nagy pályát befutó ideológiák elterjedésének történeti tényeit vizsgáljuk, nem lehet tagadni az értelmiség és az ifjúság, illetve még nagyobb gyakorisággal az értelmiségi ifjúság szerepét az egyes ideológiák társadalmi elterjesztésében. Az is megfigyelhető volt, hogy amíg egy ideológia bázisát - általában az adott ideológia kezdeti szakaszában - az ifjú értelmiségiek adják, az ideológia eszményibb állapotban egzisztál, azaz kevésbé konkretizálódik, teszi érzékibben megragadhatóvá politikai szimbólumok útján, illetve ilyenkor az ideológiák kevésbé pragmatikusak, nem napi empirikus részjelenségekre adnak választ, hanem az empíriától jórészt eloldódottan (és azt sokszor félresöpörve) átfogó kérdésekre koncentrálnak. Ezt kitűnően példázza a szocialista eszme elterjedése a XIX. század második felétől, amikor egy-egy országban a követők döntő része ifjú értelmiségi volt. (Pl. Olaszországban hosszú ideig akkor még fehér hollónak számított egy-egy valódi munkás a szocialista párt soraiban.)

Az azóta eltelt másfél évszázad alatt sokban változott az ideológiák értelmiséghez és ifjúsághoz kötöttsége. Ennek egyik oka a tágn vett szellemi munkában részt vevők arányának sokszoros kibővülése a fejlett polgári államokban. (Még ha ezeket nem is lehet maradéktalanul besorolni az értelmiségiek közé.) A felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya eléri sok helyen a felnőtt lakosság 35-40%-át, és ha a növekedés dinamikáját kivetítjük a jövőbe, akkor néhány évtized múlva ezekben az országokban a társadalom döntő többsége majd ide tartozik. Az ideológiák intellektuális szellemi munkát igénylő elsajátítása tehát a társadalom nagy része számára lehetővé válik, és az, hogy kiben alakul ki erősebb ideológiai töltöttség, azt kevésbé konkrétan a réteghelyzet, mint inkább az egyéni pszichikai körülmények határozzák meg. Persze, hogy konkrétan milyen ideológia felé fog vonzódni, azt befolyásolja majd réteghelyzete is. Így végül a nyugati társadalmaknak az a 10-20 %-a, amelyen belül erős vagy közepesen erős a tények tudati feldolgozásánál az ideológiai artikuláció, ma már a társadalom minden rétegéből rekrutálódik. (Allerbeck-Klingemann, 1979.) (Még ha magasabb is a fiatalok és a magasabb végzettségűek aránya e körön belül.)

Az ideológiák egyének felé való továbbításában egy sor intézmény is részt vesz: politikai szervezetek, tömegtájékoztató eszközök, iskolai szocializáció, illetve az átfogó kulturális szféra. A politikai pártok alakváltozásai, a társadalmi tudati szint emelkedése hangsúlyváltozásokat hozott magával az ideológiákat az egyének felé továbbító mechanizmusok között. A XX. század elején pl. a tömegpártok álltak itt is a középpontban, és mindenestől akarták áthatni híveik életét. Ezzel szemben az utóbbi évtizedekben a pártok és híveik kapcsolata jóval lazább lett. Míg a múlt század elején nagyrészt politikai téren tudatilag inaktív tömegeket is igyekeztek szervezetileg a pártok magukhoz láncolni, addig mára a legtöbb helyen csökkent a párttagság aránya, és a társadalom politikai reflexiók képessége nagyrészt a pártokon kívül szerveződik. (Noha közvetett szerepe itt is van a pártoknak: sajtójuk, az általuk finanszírozott könyvkiadók befolyásolása révén stb.) A főhangsúly az ideológiák világszemléinek és értékpreferenciáinak továbbításában az egyének felé egyre inkább

áttelepült a tágan vett kultúra és tömegkommunikáció szférájába. (Később még kitérünk rá, az egyes ideológiákat hordozó művek jellege hogyan módosult korunkban, amikor az ideológiák változási kényszere felgyorsult.)

Az ideológiák legitimációs funkciója, a fennálló, vagy erre alternatív politikai rendszerek igazolásának biztosítása nagyrészt megvalósul az egyéni identitás biztosításával együtt. A világ és az emberi társadalom struktúráinak felvázolása, és az egyes egyén elhelyezkedése ebben már involválja azt a politikai rendszert, amelynek struktúrája logikusan következik a felvázolt képből. A fennállót támogatni igyekvő ideológiák fontos tételei között mindig megtalálhatjuk - vagy analitikailag kiolvashatjuk - a politikai rendszer éppígyiségének igazolására hivatott érveket. Persze, ha hosszabb ideig áll fenn egy politikai berendezkedés, sokszor teljesen háttérbe szorulnak a legitimációs érvek. Csak ha egy ellenideológia támadni kezdi a fennállót, és kétségbe vonja igazságosságát, jogosságát, akkor elevenednek fel az explicit legitimációs törekvések. Jó példa erre a polgári politikai rendszerek válsága az 1920-as években, amikor minden oldalról kezdték megkérdőjelezni a parlamentarizmust mint "üres formát", és a fennálló rendszer szinte védtelen volt ideológiailag, mivel a felvilágosodás korában még nagyon is explicit igazoló elvek az azóta eltelt évszázad alatt - követelményei megvalósulásai arányában - háttérbe szorultak. A bal- és jobboldali ideológiák támadásai nyomán aztán a világháború után új életre kelt a rég elfelejtett emberi jogok és szabadságok doktrínája. Sokszor azt tapasztalhatjuk, hogy egy-egy ideológia legitimációs téziseit az ellenfél explicálja, hogy megcáfolhassa, és az ellenfél által tisztábban megfogalmazott alakban válnak az adott ideológiai tételrendszer részeivé. Kitűnő példa erre Carl Schmitt német államjogász munkássága, aki az 1920-as 30-as években, mint a parlamentarizmus és a polgári demokrácia konzekvens ellenfele egy sor olyan művet írt, amelyek azóta is a legkiválóbbaknak számítanak a parlamentarizmus elemzésében, és megvilágításai jórészt a parlamenti demokrácia önértelmezésének részévé váltak. (Lásd összefoglaló művét: (Carl Schmitt: Verfassungslehre, 1957).

Az állami-politikai döntési folyamatok felé az egyes ideológiák továbbítását a politikai pártok és kisebb mértékben az érdekképviselői szervek biztosítják. Egy-egy párt politikusi gárdája kormánypárttá válva, megkapja az állami döntési folyamatok kulcspozícióit, ahol a felmerülő döntést igénylő kérdésekben (törvényhozási munka, egyedi stratégiai döntések stb.) alternatívák között kell választania. A pártpolitikus által magával hozott ideológiai tételrendszer minél differenciáltabb és részletekbe menően konkretizált, annál biztosabban kijelöli a politikus számára az ideológiailag legmegfelelőbb alternatívát. A politikus tehát a konkrét felmerülő problémákra az ideológiából konkretizálja választát. Az ideológiai tételek így jogi rendelkezésekké transzformálódnak, illetve a közigazgatási apparátus társadalomszervező munkája során megvalósulnak, másrészt diszfunkciókat hoznak létre, amennyiben inadekvátak voltak az ideológiai válaszok a megoldásra váró problémákhoz.

Az ideológiának az állami döntésekben továbbításának ez az útja azonban inkább csak a XX. század első felében volt jellemző az európai társadalmakban. A koherens ideológiai tabló korában a politikai pártok jobban kötődtek egy-egy markáns és zárt ideológiai rendszerhez, és hatalomba kerülve vezérfonalként szolgáltak az ideológia tételei az állami döntések kialakításánál. A második világháború utáni évektől Nyugat-Európában a politikai pártok háttérbe szorulásának és az érdekképviselői szervek középpontba nyomulásának lehetünk tanúi. Ez a változás az ideológiák és az állami döntési mechanizmus összekapcsolódásában fontos hangsúlyeltolódásokat hoz létre, illetve kiegészíti az ideológiák alakváltozását. Röviden úgy fogalmazhatjuk meg ennek lényegét, hogy az állami-politikai munkában háttérbe szorul az előzetes-elvont ideológiai tételekből a dedukció aránya, növekszik az egyes felmerülő problémák empirikus tényeinek tényleges feldolgozása, és az adott állami döntés elsősorban ezek

fényében alakul, kevésbé az ideológiai tételekre tekintettel. Vagyis az állami központi döntéshozatali folyamat a korábbi ideológiai-normatív meghatározottság helyett ad hoc empirikus tényfeldolgozásra épül át. Ebben a folyamatban pedig feltartóztathatatlanul növekszik az érdekképviselői szervek szerepe, amelyek jobban be tudnak kapcsolódni az empirikus tények feldolgozásába, és annak kapcsán igyekeznek egy-egy társadalmi csoport érdekeinek érvényesítésére. Ebből következik az is, hogy az absztrakt ideológiai rendszerek küzdelmét háttérbe szorítják az egyes konkrét állami döntések létrehozásakor összezsapó érdekképviselői szervek küzdelmei.

Az ideológiák alakváltozását az utóbbi évtizedekben nagyrészt az állami döntési folyamatoknak az ilyenfajta átalakulása is kikényszerítette. Ennek modernizációs értékétől nem lehet eltekinteni. Beilleszthető ez abba az átfogóbb tendenciába, hogy a társadalmak reflexív-kognitív potenciálja mindinkább kibomlik; korábban spontán módon működő folyamatok reflexió alá kerülnek, befolyásolásuk nem kizárólag absztrakt történetfilozófiai válaszokkal, hanem esetről esetre empirikus tényfeltárással és ebből általánosított tételek segítségével történik.

Így szemlélve sokkal maradandóbbnak és mélyebb változásnak kell tekinteni a politikai mechanizmusok érdekképviselői szervekre alapozódását Nyugat-Európában, mint azt jó néhány elmélet a neokorporatizmus irodalmán belül teszi. Ez a változás csak a jéghegy csúcsa, amely egy sor társadalmi szféra struktúráváltozásának hatásait közvetíti a politikai akaratképzés felé. Az ideológiák alakváltozása, a tudomány empirikus alapokra átépülése és szorosabb bekapcsolódása a társadalmi reprodukcióba, a politika és a közigazgatás részleges elválása stb. említhető itt elsősorban.

## **2. A modern ideológiák sajátosságai**

Ha az ideológiák működésének sajátosságait meg akarjuk érteni, nemcsak a többi társadalmi szférától kell lokalizálni, hanem az időben visszafelé keresésnél is meg kell találni azokat a pontokat, amelyeknél a modern ideológiák előfeltételei felmerültek.

1. Egyik ilyen fontos előfeltétel a tradicionális kötelékek lehúzódnása az egyéni tevékenységstruktúráról, és az egyének kiszakadása a természetes kisközösségekből (családi, szomszédsági viszonyokból). A tradicionális közösségekben élők egymás közötti kommunikációjában nincs helye az ideológiáknak. Csak akkor tudják eszmék összefűzni a közösségeket, ha az eszmék előtt nem zárják össze a tradicionális kötelékek - hermetikusan - azokat. A természetes kisközösségekben egész életét leélő ember csak a mindennapi élet eseményeinél (születés, halál) és ünnepnapokon szembesül a vallási szimbólumokkal, de tényleges tevékenységstruktúráját és identitását nem hatják át az átfogóbb vallási szimbólumok. A tradicionalitás bomlásával az individualizálódó egyén folyamatosan változó, plurális közösségek között él, és így csak absztraktabb szinten tudja kialakítani identitását, ezzel azonban "kinyílik" az ideológiák felé.

2. Az előbbivel párhuzamosan jön létre az átfogóbb fogalmi gondolkodás lehetősége, és ez szintén az ideológiák működésének az előfeltétele. A modern ideológiák olyan társadalmi jelenségekre koncentrálnak, amelyek nem érzékelhetőek hagyományos módon a mindennapi életben. A "szabad piac", a "nemzet", az "osztály" stb. mind olyan fogalmak, amelyek csak eszmeileg sajátíthatóak el, nem közvetlenül élhetők meg az érzékek által, nem a 'közvetlen' határain belül vannak - vagyis olyan dolgokra vonatkoznak, amelyek "nincsenek kéznél". Persze, azután, ha ezek a fogalmak

valóban az egyének cselekvéseinek meghatározó pontjaivá válnak, a még meglévő tradicionális kötöttségek porlasztása felé hatnak. (Gouldner, 1976. 30.p.)

3. További előfeltétel az ideológiák működésében, hogy az adott társadalomban a fennálló struktúrák széles körét kérdésessé lehessen tenni. Az előbbi előfeltételek az ehhez szükséges képesség létrejöttét jelentették - átfogóbb fogalmi apparátus, az egyén kioldódása a természetes kisközösségekből -, ez a feltétel a politikai szféra lehúzóását jelenti a társadalom életéről, és a fennálló megváltoztatására irányuló diskurzus tolerálását. Csak ezzel válik lehetővé, hogy a gyakorlatban már működő struktúrák fölött egy párhuzamosan futó teoretikus átalakítási vita alakuljon ki, és így az esetleges változások-változtatások nem mindent elsőprő robbanásokként menjenek végbe, hanem bizonyos fokig tervszerű, szelektált átalakításokat hozzanak létre.

Az ideológia fogalma már felmerülésekor kiprovokálta azokat a pejoratív hangsúlyokat, amelyek azóta is több-kevesebb erősséggel végighúzódtak megítélésénél. Érdekes ezeket szemügyre venni, mert e reakciók megvilágítják az ideológiához legközelebb eső társadalmi szférák sajátosságait és az ideológiához fűződő ellentmondásos viszonyukat. Az ideológia kifejezés megalkotója, Destutt de Tracy - aki ez alatt az eszmék eredetének és emberi tudatra való hatásának elméletét értette - a feltörekvő Napóleon politikáján keresztül igyekezett elméletét a gyakorlatba átültetni. Egy ideig Napóleon kacérkodott a ráosztott liberátor-népfelvilágosító szereppel, majd amikor a politikai küzdelmek logikájának nyomására kényelmetlenné váltak számára "ideológus" útítársai, félresöpörte őket, és mint életidegen dogmákat denunciólta az "ideológiát". A politika által megbélyegzett ideológiáról más oldalról rántja le Marx a leplet, amikor mint "hamis tudatot" definiálja, mint olyan nézetrendszert, amelyik jogtalanul támasztja maga iránt a tudományosság igényét, amelyik "csak" ideológia.

Az ideológiák azóta is e két szféra - a tudomány és a politika - közé beékelődve működnek, és eltérő funkciójuk folyamatosan újratermeli a közöttük levő feszültségeket. Noha az ideológiák megítélése némileg enyhült az elmúlt évszázadban, az egymással küzdő ideológiák szívesen jelentik ki magukat tudománynak, és az ellenfél tételrendszerét tekintik "csak" ideológiának. Ez idő alatt azonban mindhárom szféra mindinkább kiépítette önálló intézményrendszerét, belső logikáját, és a felszíni rivalizálás alatt konszolidált kapcsolatuk is biztosított a modern társadalmakban.

A modern ideológiák funkcionális teljesítményei épp azokban a sajátosságokban találhatók, amelyek a tudomány felől közelítők berzenkedését kiváltják. Az ideológia tartalma ugyanis az adott társadalmakban ténylegesen felmerülő, konkrét problémákra összpontosul, és ezekre a társadalom politikai küzdelmeiben is megmutakozó érdekekre tekintettel - valamelyik által túlsúlyosan befolyásolva - határozott választ ad. A tudomány felől tekintve pontosan ezek az ideológia negatívumai, és ez onnan tekintve annyiban helyes is, hogy a tudomány fejlődése - belső logikája kiépülése - épp ezek tagadásán nyugszik. Míg a tudományos gondolkodás kezdetben a hétköznapi problémákra reflektáló mindennapi gondolkodás konkrétumaihoz tapadt, a fejlődéssel mindinkább lazult ez a kötöttsége, és egyre inkább olyan átfogó kérdésekre keres válaszokat, amelyek konkrét hasznosítása, problémamegoldó teljesítményének kiaknázása más társadalmi szférákra tartozik (pl. gazdasági-műszaki fejlesztésre stb.). A tudomány problémakötöttségének oldódásával párhuzamosan a múlt század második felétől egyre inkább alrendszerként működik a tudomány. Folyamatossá vált az egzakt ismeretek gyűjtése, és az új felfedezések fényében a korábban igaznak elfogadott ismeretek permanens revideálása. Röviden: a tudományos igazságok mindinkább hipotetikussá válnak, örökké alternatív tudományos igazságok mérkőznek. és így alkalmatlanná válnak arra, hogy ezekre hosszú távra érvényes társadalmi-politikai döntéseket

alapítsanak, hogy a modern társadalmak az egyén számára határozott és stabil világképet nyújtsanak. Szükség van egy szférára, amely a cseppfolyóssá vált és örökké változó tudomány ismereteit fixálja és határozott igazságok tárházává változtatja át. Az ideológiák azonban nemcsak rögzítik a tudományos igazságokat, hanem érdektudatú társadalmakban teszik is ezt, ahol folyamatosan politikai küzdelmek folynak, és egy-egy ideológia a mindig alternatívan felmerülő tudományos igazságok olyan szelekcióját végzi el, amelyben túlsúlyosan valamelyik társadalmi réteg érdekei dominálnak.

A modern ideológiák tehát tartalmukhoz az anyagot jórészt a tudomány oldaláról szerzik be. Hogy melyik tudományos ismeret kerül át az ideológiába, azt mindig az dönti el: alkalmas-e arra, hogy a folyamatosan zajló társadalmi-politikai véleményharcokban valamelyik oldal pozícióját javítsa. (Lukács, 1976./II.451.p.) Nem a tudós szándéka dönti el, hogy az általa létrehozott tételek nem válnak-e utólag ideológiává is. (Persze az ideológiai igazsággá változás a jelzett metamorfózissal jár: hipotetikusából megdönthetetlen igazsággá változik stb.)

Az ideológiák kapcsolatrendszerének másik oldalát jelentik az ideológiai tételeknek az egyének (csoportok) és a politikai akaratképzés felé való továbbítása. Bizonyos fókig talán output oldalnak is lehet ezeket tekinteni, az előbbi input jellegével szemben, annyi szűkítéssel, hogy az output oldalról is kapnak visszajelzéseket az ideológiai szférában. Például a társadalmi feszültségek felfokozódása, amelyekre nem adnak választ az érvényes ideológiai tételek, és ezek az ideológiai tételek átalakítását, vagy prioritásainak módosításait teszik szükségessé. Ám ehhez az anyagot jórészt ismét a tudomány szférájából merítik. Továbbá nem lehet pusztán outputnak tekinteni az ideológiai tételek kibocsátását a politikai és a többi szféra felé, mert a modern társadalmakban folyamatos vitára kényszerülnek az egyes ideológiák, és a közvélemény előtt folyó viták hatására rákényszerülnek egyes irreálissá vált tételeik felülvizsgálatára.

Az ideológiai tételek egyéni tudat felé való továbbítása egy sor mechanizmuson keresztül történik. Az iskola szocializációtól kezdve a tömegkultúra különböző ágain át a tömegsajtó, illetve a tömegkommunikáció eszközeiig bezárólag. Csak jelezni szeretnénk, hogy ezek a szférák nemcsak az ideológiák továbbítására szolgálnak, még csak nem is ez a fő funkciójuk, ám fő funkciójuk ellátása közben mindig ideológiai implikációjuk is van.

Az állami tevékenység befolyásolása - mint az ideológiák működésének másik iránya - az ideológiák felől így is megtörténik, mivel a periodikusan ismétlődő választásokon az ideológiák által meggyőzött állampolgárok szavaznak. (Most tekintsünk el a sokszor felbukkanó formalitástól a választások folyamán.) Sokkal fontosabbak azonban az ideológiák és az állam kapcsolatában a közvetlen összeköttetést biztosító formák: a politikai pártok és az érdekképviselői szervek bekapcsolódása az állami döntési folyamatokba.

### 3. Ideológiák és politikai akaratképzés

Ahogy a vallások tételrendszerének hordozói és átformálói az egyházak voltak, úgy a felmerülő modern ideológiák letéteményeseivé elsősorban a politikai pártok váltak a XIX. század második felétől kezdve. A kulturális és politikai szféra kibomlása következtében a pártok azonban már nem rendelkeztek olyan monopóliummal az adott ideológia meghatározásában, mint a vallási ideológiák esetében az egyházak. Ennek egyik oka a modern ideológiák tételeinek empirikus leellenőrizhetősége. Az

ideológiák tényeket állítanak, míg a vallási tételek pusztán a hit dolgait. Irving Kristol megfogalmazásában: "Az ideológia is egyfajta vallás, de különbözik a régi fajtáktól, amennyiben információkra alapozva érvel ahelyett, hogy azokat igazolná. Az ideológiák léte előfeltételezi a már végbement felvilágosodást; mielőtt az ideológiák működésüket kifejténék, a tényeknek széles körben hozzáférhetővé kell válni, és a tények utáni tudásvágynak meg kell élniük."

Az ideológiák feletti pártmonopólium csökkentése felé hat az is, hogy az ideológiák a modern társadalmakban eleve konkuráló helyzetben vannak, és a szembenálló ideológiák folytonos kihívása révén a pártok rászorulnak az ideológiák "karbantartására", érveinek és tételeinek ésszerűsítésére. A modern ideológiáknak ez a reflexív karaktere nagymértékben biztosítja racionalitási színvonalukat. Az, hogy nem küldhetnek ki inkvizitorokat az ellenfél "meggyőzésére", hanem érvekkel és tételeik átalakításával kell helytállni, egyben differencia specifikájuknak is tekinthető. Azokban az esetekben, amikor a politikai küzdelmek során egy ideológia teljes mértékű monopóliuma jön létre, nem is lehet többé ideológiáról beszélni. Hasonló metamorfózis játszódik le, mint a tudományos igazságok ideológiai tételekké változásánál, csak most közhatalommal alátámasztott propaganda tételekké alakulásáról van szó. Azt hiszem, minden további nélkül csak utalni kell ebben az összefüggésben a sztálinizmus tételeinek "racionalitására" és meggyőzésük módszereire.

Kihat az ideológiák és a pártok közötti kapcsolatra a tömegkommunikáció óriásivá és sokszínűvé bővülése az elmúlt évtizedekben. Ha van is összefüggés egy-egy párt és sajtó meghatározott része között (személyi, egzisztenciális stb.), a modern ideológiák formálásában ez már nem jelenti azt a rezzenetlen hierarchiát, amely a pártfejlődés korai szakaszain volt tapasztalható. Végül is tehát egy-egy ideológia tartalmának formálása és átformálása plurális mechanizmusok tömegén keresztül történik, amelyben túlsúlyos mozzanatként emelhető ki a politikai pártok szerepe.

A pártok más oldalról is szerepet játszanak az ideológiák megújításában. A pártok lépnek föl ugyanis egy-egy ideológia letéteményeseiként a periodikusan ismétlődő választásokon, ahol az ideológiának a felmerülő társadalmi problémákra adott válaszai és ezek hatékonysága "megmérettetnek". A pártok szavazatvesztése mindig önvizsgálatra készíti a pártideológusokat, és ez nemritkán a párt és az ideológiák megújításához vezet (ellenkező esetben eltűnnek az ideológiai küzdőtérrel). Ezek a mechanizmusok teszik lehetővé, hogy a modern ideológiák a folyamatos megújuláson épüljenek fel - míg a vallási ideológiák elvileg is a változtathatatlanságon alapultak. Csak a mindenkori, "nagy könyv" (Biblia, Korán stb.) igazabb értelmezéseként lehetett megújítani egy-egy vallást. Ezzel szemben a modern ideológiák eleve többlépcsősen épülnek fel. (Jean Touchard az ideológia "emeleteiről" beszél.) Noha az ideológiák esetében is el lehet különíteni azokat az alpműveket, amelyek egy-egy ideológia tételeinek gerincét alkotják, de - talán némileg kivétel itt a marxizmus - a legtöbb ideológia esetében az "alapító atyák" is csak lazán összefogható kört alkotnak. (Pl. gondoljunk csak a liberális vagy konzervatív ideológiákra, milyen széles körből vesznek tételeik elméleti alapjait.) Másrészt a modern ideológiák esetén - hatásmechanizmusuk megértése végett - érdemes szétválasztani az alapideológiai tételeket tartalmazó műveket ("háttérideológiák") a közvetlenül tömegek felé irányuló ideológiai termékektől.

Az alapideológiákat közvetítő - és a helyzetnek megfelelően ezeket konkretizáló - pártprogramok, tömegsajtó, publicisztika stb. termékei kodifikálják egy-egy rövid időszakra az adott alapideológia éppen érvényes tételeit. Noha a mai ideológiai küzdelmekben is előfordul, hogy a pártideológusok egy csoportja eretnokséget kiált az újítók felé, mire a védekezés sokszor az alapideológia "igazabb" értelmezését állítja -

mint azt az elvileg változatlanságon felépülő vallási ideológiáknál láttuk -, de a modern ideológiák hatékonyságát már nem e háttérideológiáknak való megfelelés biztosítja, hanem a ténylegesen felmerülő problémákra adott válaszaik adekvátsága. Az ideológiák tényleges szubsztrátuma tehát a fixen megalapozó "művek" helyett a periódikusan kicserélődő pártprogramokra, brosúrákra, publicisztikára tevődik át, és ezek elméleti tételeiket akadálytalanabban meríthetik onnan, ahonnan az érvek alkalmasabbnak tűnnek a tényleges problémákra adott válaszokhoz. Hogy ez persze még mennyire nem végbement változás, azt mutatják a minden pártban fellelhető küzdelmek a párt "dogmatikusai" és a párt "pragmatikusai" között.

Ha időben pontosítani akarjuk a modern ideológiáknak ezt az alakváltozását, akkor az 1800-as éveket és a XX. század első felét jelölhetjük meg úgy, mint a koherens, zárt ideológiai tablók korát, amelyben az ideológiai súlypontok még erőteljesebben az alapideológiát jelentő művében nyugodtak, míg a második világháború után fokozatosan végbement az ideológiák jelzett pragmatizálódása és szubsztrátumának eltolódása a változékonyabb ideológiai anyagok felé. Ez a változás az 1950-es évek vizsgálódói előtt - most a nyugati társadalmakról van szó - sokszor úgy tűnt fel, mint az "ideológia vége", és az ilyenfajta illúziók kialakulását fokozták azok a rövid ideig fennálló körülmények, amelyek egy időre ténylegesen az ideológiai küzdelmek háttérbe szorulása felé hatottak. Az ötvenes években két olyan körülmény is meghatározóvá vált, amely a tőkés társadalmak ideológiai táborokra szakadása ellen hatott. Egyik ilyen körülmény volt a tőkés állam sikeres válságmenedzselő és szociálpolitikai tevékenysége, amely - a háború előtti állapotokhoz képest - radikálisan csökkentette a társadalmi feszültségeket, vagyis a fennálló berendezkedés hatékonyan prosperált. A másik körülményt, ami általában az ideológiák térszűkítését okozta, a nyugati társadalmakban működő parlamentarizmussal szembenálló ideológiai platformok kompromittálódása jelentette. A XX. század első felében hatékony ideológiák kérdőjelezték meg a parlamentarizmust, mint pusztán formalitást, ami helyett a "tartalmi" demokráciát ígérték.

Egyrészt a Nyugat-Európában hatalomra jutó jobboldali diktatúrák, de másrészt a sztálinizmus tapasztalatai elfordították a széles tömegeket a fennállót megkérdőjelező ideológiák és pártok felől. Ennek következtében az 1950-es években eséllyel nem tudták megkérdőjelezni a fennálló berendezkedést a fejlett tőkés országokban, ami reakcióképpen a hatalomban lévő pártok ideológiai erőfeszítéseit is minimálisra csökkentette. (Csak jelezzük, hogy az ideológia működésének reflexiós jellegét ez is alátámasztja.) A hatvanas évek elejétől a fenti körülmények hatása csökkent; újfajta, anyagi problémákon túli társadalmi feszültségek keletkeztek a polgári társadalmakban, amelyek az ideológiai mező újjáéledését hozták létre. Az "ideológia végét" hirdető elméletek gyorsan háttérbe szorultak (Daniel Bell, a tétel fő képviselője is konstataulta a '60-as évek elején tévedését), ám ez nem csaphatja be a szemlélőt, mert az ideológiák jelzett alakváltozása, a koherens és zárt jellegű ideológiai tablók helyett változékonyabb és lazább ideológiai frontok létrejötte, maradandónak bizonyult.

Nemcsak az ideológiák hatásmechanizmusában mentek végbe súlyponteltolódások, hanem - a század elejétől indulóan - a korábban jórészt egységes politikai államon belül is mindinkább lokalizálódott a politika, amely az állam közigazgatási szférájához csak szabályozott csatornákon át juthat. Az ideológia súlypontjainak a - változékony - politikai arénába áttevődésével párhuzamosan tehát alrendszerűen lezáródott a politika felé a (részben) depolitizált közigazgatási szféra, miközben - az állami beavatkozás növekedésének nevezett tendenciával - az így átalakult közigazgatási szféra óriási mértékben kiterjedt a többi társadalmi alrendszer tevékenységére. (Elsősorban az oktatási, gazdasági, tudományos stb. szférára.)



## V. fejezet

### A nyelvpolitikai küzdőtér

A parlamentarizmus eszközrendszere a demokrácia néhány egyszerű előfeltevésén nyugszik, és az itteni deformációk sajátos akcentusokat adnak ennek az eszközrendszernek. Pontosítsuk ezeket az előfeltevéseket, majd nézzük meg, milyen fokban vannak ezek jelen a z ezredforduló körüli évek Magyarországon.

1. Az egyik ilyen előfeltevés, hogy az állampolgárok közösségén belül egyenlően oszlik el a politikai véleményalkotás erőtere, és a formáljogilag egyenlő választójog alatt az összes állampolgár - egyesületek, klubok, pártok által szervezve - többé-kevésbé egyenlően tudja befolyásolni a parlamentarizmus intézményeit a periodikusan visszatérő választásokon, esetleg népszavazások vagy demonstrációk útján. *Az itteni torzulás veszélye:* egy szűk réteg - személyileg, pénzügyileg és esetleg szervezetileg összefűzve - a minden állampolgár számára nyitva álló politika-meghatározási utakon túl, privilegizált összeköttetéshez jut a politika meghatározásában. Ennek következtében a parlamentarizmus intézményei - állam, parlament, kormány, alkotmánybíróság - között a funkciójuktól eltérő súlypontok alakulnak ki, mivel ezek alapvetően a választásokon szerezhető szavazatok arányain nyugszanak, és ennek akár részleges felfüggesztődése érinti belső viszonyait.

2. További előfeltevés - már a felvilágosodás eszméi között megfogalmazottan -, hogy az állampolgárok a világos és közérthető nyelv birtokában önállóan ki tudják alakítani politikai véleményeiket, és ezeket vitákban közvéleménnyé tudják formálni. *Az itteni torzulás veszélye* abban áll, hogy szűk csoportok a nyelv politikai célzatú formálására és átformálására specializálódva mintegy kihúzzák a talajt a demokrácia alól, amennyiben a célzatos politikai nyelvi átdefiníálásokkal és ezek súlykolásával "preformálják" a közvélemény alakulását.

3. Végül harmadik előfeltevés a XX. század végi demokráciákban a sajtó és a tömegkommunikációs médiumok több-kevesebb fokú politikai neutralitása, vagy legalábbis a szabadon alakuló közvélemény politikai áramlatainak kiegyensúlyozott képviselete. *Az itteni torzulás veszélyét* úgy lehet összefoglalni, hogy valamelyik szűkebb társadalmi réteg politikai véleménye túlnyomóan domináló helyzetbe kerül a tömegkommunikációs szférában. Ennek révén a mindenkori parlamenti választások végeredményét - amely az államtársadalom véleményeinek arányában tolja oda valamelyik politikai erőnek a kormányrudat - überelni tudja a tömegmédiákban domináló szűkebb társadalmi csoport, vagy legalábbis folyamatosan zavarni tudja ez a torzulás a parlamentáris kormányzás normális menetét. *Összegezve ezeket az előfeltevéseket:* a formáljogi síkon biztosított egyenlő választójogon túl a tényleges politika-befolyásolási esélyek egyenlőségének többé-kevésbé fenn kell állnia ahhoz, hogy a parlamentarizmus eszközrendszere nagyobb zavarok nélkül működni tudjon.

Az első előfeltevés a mindenkori politikai közvélemény kialakulását jelenti az államtársadalom egészéből, és Közép-Kelet-Európában az fő torzulási veszély ebből a

szempontból abban áll, hogy a politikai közvélemény mechanizmusaihoz - foglalkozásukból is eredően - közel álló értelmiségi csoportok direkt módon meghatározzák a közvéleményt, és ez bizonyos esetekben a szélesebb tömegek által kormányra segített politikai erők és az értelmiség által dominált tömegkommunikációs szféra szembenállását hozhatja létre. E problémakör vizsgálatának szenteljük a fejezet első részét. A második előfeltevés a racionális nyelvhasználat széleskörű érvényesülését jelenti, amelynek bázisán lehetséges a politikai erők szerveződése és vitáik lefolytatása a nagyobb szavazatszerzés céljából. Tudatos nyelvpolitikai célzatú mechanizmusok működése - egy küszöbértéken túl - így ismét a parlamentarizmus eszközrendszerének kiüresítését vonja maga után, vagy legalábbis e síknak a mélyben folyó nyelvpolitikai küzdelmek általi meghatározását. A választójog egyenlő eloszlását az osztálytársadalomban és az e körül szerveződő demokráciát ez a fejlemény ismét csak kiszolgáltatathatja a nyelvpolitikai szféra résztvevőinek és az itt domináns szűkebb csoportoknak. Végül a harmadik előfeltevés a sajtó és a tömegkommunikáció depolitizáltsága vagy politizáltságának fokában legalább egyenlő eloszlása az országban létező politikai erők között. Nagymértékben zavarja a parlamenti demokrácia működését, ha a társadalom valamelyik rétegének résztvevői domináns vagy monopolhelyezethez közelálló pozíciót mondhatnak itt magukénak. Ennek elemzésére a következő fejezetben térünk ki.

## 1. Értelmiség és osztálytársadalom.

Talán úgy lehet a legjobban felmutatni a politikai kultúra és a politika szerveződésének sajátosságait a mai Magyarországon, ha ezek nyugat-európai szerveződésének közös alapvonásaival hasonlítjuk össze a miénket. Ha magas absztrakciós szinten közelítjük meg a nyugati társadalmak kulturális szerveződését, akkor a közöttük is meglévő fontos különbségektől eltekinthetünk, és az elmúlt kb. két évszázad kulturális fejlődését úgy írhatjuk le, mint az egységes értelmiségi kultúra fokozatos, belső differenciálódását, és az olyan speciálisabb kulturális formák egymástól elszakadását mint amit a tudomány, művészet, majd a professzionalizálódó újságírás és a politika alrendszerei jelentenek. Ezek a speciálisabb tudásformák önálló értékelési dimenziókat alakítottak ki-hasítottak le a korábbi egységesebb értelmiségi kulturális szférából, és az önálló értékelések mentén a professzionális tudós, művész, zornaliszta stb. jutalmazási mechanizmusai kitaszítják a belső értékelésüktől most már idegen értékszempontok hatását. Pl. lehet valakinek szellemi teljesítménye csillogó stílusban megírva, tudományosan értékelhetetlennek számít, ha originálisan új összefüggés leírását nem tartalmazza. Ugyanígy lehet gondolatilag-filozófiailag magasröptű egy irodalmi alkotás, vagy politikailag gyűjtő hatású, de művészeti értékelése alacsony marad, ha a korszak esztétáinak és a kritikusok által elfogadott "művészi szép" kellékeinek nem felel meg. Ugyanígy fontos tárgyunk szempontjából, hogy lehet valaki nagy tudós vagy művész, aki az adott ország szélesebb kulturális körei által a legmagasabbra becsült, de ez a teljesítménye - politikai fellépése esetén - önmagában nem fogja megrengetni az adott ország politikai tábornegoszlásait. Noha, mint tudjuk, egy Habermas vagy valamikor egy Heinrich Böll kiállása egy politikai vitában valamelyik fél mellett nyomatékosító érvet jelenthetett.

Az egységes értelmiségi kultúra felbomlását, és a professzionalizálódó speciális tudásformák ill. ezek önálló értékelési mechanizmusainak önállóságát kell elsősorban kiemelni a nyugati társadalmak kulturális szerveződésének jellemzőjeként. Önálló politikai logika, amelyet a periodikusan visszatérő választások és a többpártrendszeren felépülő parlamentarizmus intézményesít, csak akkor tud kialakulni, ha két periódus között *ténylegesen* a választások eredményei döntenek el a kormányhatalom mindenkori

birtoklását, és - hogy rögtön jelezzem a mai magyar sajátosságot - ez nem tud kialakulni, ha a választások eredményeitől függetlenül egy saját intézményrendszerrel rendelkező értelmiségi értékelési mechanizmus folyamatosan és hatékonyan felül tudja bírálni a mindenkori kormánypárt döntéseit. Némileg korrigálva Niklas Luhmann német szociológus megfogalmazását a politikai alrendszer orientáló értékpárosáról azt mondhatjuk, hogy a "kormányon maradni/vagy ellenzékbe menni" értékelési duál tiszta működése biztosít önálló logikát a politikának.

Magyarországon - szemben az előbb vázolt képpel - az egységes értelmiségi kultúra belső széttagozódása professzionális tudásformákra még csak nagyon csekély fokban ment végbe. Ennek folyamatai megindultak ugyan a múlt század utolsó évtizedeiben, és a német kulturális térségbe ágyazottan egy sor világhírű tudóst és művészt adtunk ekkor néhány évtizedig, de az ország leszakadása erről a térségről és az ország magyarul lakta területeinek szétdarabolása Trianon nyomán, megakasztotta ezt a fejlődést az 1920-as évektől. A sztálinizmus pedig - lényegi felépítésénél fogva - visszavett minden autonómiát és társadalmi alrendszereszerű differenciálódást Közép-Európában. Kitekintésképpen hadd jegyezzük meg, hogy ha zárójelbe tesszük a sztálinizmus borzalmait, és semlegesen akarjuk megfogalmazni lényegét, akkor mint *tagoltág nélkül és centralizált struktúrát lehet megfogalmazni, amely minden társadalmi alrendszer logikáját szétzúzni igyekezett*. Hogy ez modernizációs zsákutca, és ennek egy differenciálódott társadalmi struktúrán nyugvó nyugati modellel szemben el kell buknia - persze ha már egyszer nem tudta még idejében megsemmisíteni katonailag a Nyugatot a "világforradalom" menetében, mint azt valaha az oszmán birodalom is megkísérelte - azt Magyarországon már a 70-es évek végén tudtuk néhányan Niklas Luhmann és Talcott Parsons nagyon absztrakt elemzéseinek nyomán.

Tehát az elmúlt évtizedek nyomán Magyarországon megakadt az egységes értelmiségi kultúra felbomlása, sőt a magyar reformok évtizedei alatt, amikor az alternatív politizálás bizonyos lehetőséget kapott, de önálló terep nélkül - és így szükségszerűen a társadalomtudományokba és az irodalomba szorult vissza - még csak növekedett az értelmiségi kultúra egységes jellegének kijegecesedése. Ennek pedig óriási hatása van ma mind a tudomány, a művészet, mind az újságírás és a politika belső értékelési mechanizmusaira.

Ime ennek érzékeltetésére néhány példa. Ha valaki mint egyetemi professzor egy sor cikket ír néhány szűk körben olvasott szaklapban, azt egy-két szorgalmasabb kollégája biztos észreveszi. De ha egy napilapban nyilatkozik egy újságírónak, vagy egy tudományos cikke napi politika szerint aktuálisabb részét publikálja itt, akkor nyolctíz ilyen napilapi cikk után az ország fő politológusává, szociológusává, filozófusává avanszállhat. Sőt, ha egyáltalán nem ír tudományos cikket, hanem más által megírt ilyen dolgozatokból folyamatosan kiemel, és publicisztikailag közkinccsé tesz egy-két politikailag aktualizálható meglátást, akkor is ő lesz a főtudós, és ha egy másik egyetemre pályázik, vagy kutatási pályázatot ad be, akkor ezzel a teljesítménnyel nagyobb esélye van az elismerésre, mint esetleg egy tucat "száraz" szakkönyvével. De hasonló a helyzet a művészeti ágakban is - legalábbis az irodalmat illetően. Az író, a költő, aki értelmiségi rendezvényeken szaporán részt vesz, sűrű morális kiállásaival politikai viták kapcsán hírnevet szerez, mint "népben-nemzetben gondolkodó" vagy a másik táborban mint "értelmiségi guru", az tényleges esztétikai teljesítménye fölött, aki nem az pedig alatt lesz díjazva íróként, költőként is. Noha őszintén szólva itt azért annyira nem torzítja el az átfogó értelmiségi értékelés a professzionálisat, mint a filozófia vagy a társadalomtudományok esetében, ahol szinte nem is létezik ma nálunk önálló professzionális értékelés.

Következő tételünk, hogy az összefonódott és egységes értelmiségi kulturális struktúra

az elmúlt négy-öt év sajátos magyar politikai átalakulása folyamán még fontosabb szerepet kapott a mai politikai szféránk szempontjából, mint az a tudomány vagy a művészet esetén megfigyelhető. Másik oldalról megfogalmazva ezt: a politika logikája ma Magyarországon még inkább bele van fonódva a diffúz értelmiségi struktúrába, mint az a többi kulturális jellegű alrendszerénél megfigyelhető. Fontos még ebből a szempontból, hogy a politikára ható értelmiségi diskurzus, nyilvános véleményformálás, amely végül is közvetlen okozója volt az elmúlt évek politikai fordulatának, a *tömegmédiákban és a sajtóban szerveződött meg*.

Ez a jelenség a 80-as évekre nyúlik vissza, és az 1987-90-es politikai átalakulásban érte el csúcspontját. Röviden úgy lehet összefoglalni, hogy ez az átalakulás - szemben a némileg későbbi NDK, cseh, majd román átalakulással - nem a százezres tömegek közvetlen követelései, utcai tüntetései hatására ment végbe, hanem egyrészt az uralkodó párt belső kettéválása reformerekre és apparátcsikokra létrehozta patthelyzet eredménye volt ez, másrészt ezt a patthelyzetet kihasználó értelmiségi reformerek és bizonyos újságíró körök radikalizálódó nyilvánosság előtti vitái a többpártrendszerre áttérés szükségességéről hordta ki, és tette elkerülhetetlenné az átalakulást. Természetesen ez a sajtón keresztül zajló békés forradalom a "reálisan létező szocializmus" nyilvánvaló és akut válsága, illetve Gorbacsov ezt belátó Moszkvája eltűrése nélkül nem lett volna lehetséges. *Magyarország mindenesetre 1988 végére úgy jutott el a többpártrendszerre áttérés hivatalos elismeréséig, hogy azt tömegesebb politikai erők nem követelték.* Az ellenzék maroknyi volt - szemben az NDK vagy cseh társaikkal - és főként morális kiállásaik révén hatottak nálunk, és nem az átalakulás kauzális tényezőjeként. A többpártrendszerre áttérés Magyarországon a tömegkommunikációs eszközökben ment végbe zurnaliszták és értelmiségi reformerek nyilvános véleményformálása révén - miközben az állampolgárok milliói szobáikban a TV és a rádió előtt ülve meghökkenve - és hitetlenkedve - figyelték a korábbi tabuk megdőlését néha hetek-hónapok alatt.

Ami a mostani elemzésünk szempontjából fontos, azt úgy foglалható össze, hogy az átalakulás menetében *az egységes értelmiségi struktúra a tömegmédiák révén közvetlenül is intézményrendszerhez jutott, és néhány vezető újságíró és TV- ill. rádióriporter révén megszemélyesített szervezőt is kapott.* A politikai fordulat lezajlása után annyiban változott a helyzet a tömegmédiákban, hogy most már nem társadalomtudós-reformerek voltak a riporterek "társai" az értelmiségi-politikai diskurzusok színrevitelében, hanem eleinte a rendszerrel korábban nyíltan szembeforduló filozófusok és irodalmárok, majd napjainkban már bárki, aki egy téma kapcsán eléggé kritikus tud lenni a kormánypártokkal szemben. Az 1989-től kialakuló többpártrendszer jó ideig nem tudta leszakítani a politizálást sem a tömegmédiákról, sem kiszakítani azt az egységes értelmiségi kulturális struktúrából. Például Tölgyessy Péter röviddel a rendszerváltás után a legnagyobb ellenzéki párt elnöke lett, de mivel a tömegmédiák nem őt, hanem a pártján belüli és vele szembenálló kisebbségi csoportosulásokat favorizálták politikailag halott ember volt néhány hónap múlva.

A politikának ez a szoros belefónódása a tömegmédiákba és ennek belefónódása az egységes értelmiségi struktúrába hosszabb távon csökkent, és az autonóm politikai alrendszer, ill. az ettől is elszakadó tömegkommunikáció önálló logikája jobban levetette a közvetlen értelmiségi kontrollt. Azonban hadd hozzunk fel egy okot annak magyarázatára, hogy a rendszerváltás utáni években nemhogy csökkent, hanem inkább még csak nőtt ez az összefonódottság. Az 1990-es tavaszi első parlamenti választásokon ugyanis azok a pártok, amelyek a tömegmédiákban óriási módon túlnyomó szimpatizánssal - eleinte az SZDSZ majd később a FIDESZ is - rendelkeztek, végül is kisebbségben maradtak, és azóta is ellenzéki pártok. Ennek révén gyakorlati-rationális napi politikai munkát e pártoknak nem kell végezni, és így absztraktabb-elvibb síkon maradhatott a politizálás itt. Ez pedig jól beleillik az átfogó

értelmiségi értékelési mechanizmusokba. Ezzel szemben a napi politikai döntési teher olyan pártvezéreket és olyan kompromisszumokat kíván meg, amelyekkel egy morális kiállású értelmiségi csak kis mértékben tud azonosulni. Az 1990-es választások után tehát a tömegmédiák ellenzékben maradt "saját" pártjai még inkább összefonódtak a tömegmédiák vezető újságíróival, szerkesztőivel, riportereivel, és a kormánypártokat mint természetes ellenségeket tekintik. A kormány és a kormánypártok pedig viszont, a tömegmédiákat tekintik ellenségeinek. A kormány/ellenzék ellentét tehát áttevődött kormány/tömegmédiák viszonyára, míg másik oldalról az ellenzék még inkább összefonódott a tömegmédiák egy sor vezető újságírójával.

## 2. A nyelvpolitikai küzdőtér működése

A pluralista politikai rendszer logikája a szavazatszerzés körül szerveződik. A "kormányra jutni vagy ellenzékbe menni" dichotómiája orientálja a politikusok, pártjaik és sajtójuk tevékenységét a politika mindennapjaiban, a napi politikai szintű érvelések és összecsapások alatt azonban hosszabb léptékű idődimenzióban folyó nyelvpolitikai küzdelem is észlelhető. Nézzünk meg néhány idevágó plasztikus idézetet e jelenség megfogalmazására: "Szuverén az, aki a tényállást definiálja... A nyelven keresztüli uralom tűnik az ember rabszolgává tévése eddigi utolsó formáját megvalósítani...Ezért az erőszak-diktatúrák elleni fellépés morálisan sokkal könnyebb, mint a nyelv-diktatúrák ellen... Aki egy új politikát akar elfogadtatni, annak meg kell újítani a nyelvet is, még ha régi igazságokat is akar kifejezni vele" (Schelsky 1978:116-118). "Örökké érvényes, hogy aki a fogalmakat és a gondolatokat meghatározza, az hatalommal bír az emberek felett. Ugyanis nem a tények azok, amelyek az embereket mozgatják, hanem a tényekről szóló szavak." (Geißler 1985 - idézi Holly 1990:21).

Néhány példát hadd hozzunk fel itt a nyelvpolitikai síkon folyó küzdelmek természetének megvilágítására. Egyik ilyen példát jelenthet a már említett átdefinálás az 1989-90-es magyar politikai változások menetében a 80-as évek alapvető politikai distinkcióját, a reformerek/konzervatívok tábornemegoszlását illetően, amely után a tömegmédiák szóhasználatában ez a két tábor mint "a kommunisták" lett összefogva - a korábbi konzervatív ellenfeleik jellemzőit kiterjesztve mindkét táborra - és amellyel szemben állítva az ellenzéki kerekasztal pártjai mint a "nem kommunista társadalom" képviselői jelentek meg. E szemantika sikeres dominánssá tévése a tömegmédiákban alapvetően húzta ki a 80-as években kialakult politikai erőmegoszlás alól a talajt. A konkrét választási küzdelem 1990 tavaszán már csak részletekben változtatható, de az új hegemon nyelvi distinkció a politikai erőter tagolására - a kommunisták/társadalom - már eldöntötte a korábbi reformerek háttérbeszorulását. "Nyelvileg megverték őket", mielőtt a politikai páston érvelhettek volna.

Kisebbségszerű mint az előbbi példa, de a nyelvpolitikai küzdelmek megértéséhez felhozhatjuk egy új kifejezés, a "pufajkás" szó felbukkanását. Korábban a "karhatalmista" kifejezés volt bevett az '56-ban majd a 60-as évekig a belügyminisztérium mellett szervezett katonai egységek elnevezésére, és mivel az 56-os atrocitásaik széles körben nem váltak ismertté a tömegkommunikáció kontrollja miatt, ezért nem tapadt különösebben negatív értékelés ehhez az elnevezéshez - nem úgy mint még előbb az "ávós" kifejezéshez. (Itt a jelen sorok szerzőjének egy 70-es évek eleji emléke jut eszébe, amikor diákként nyári szünetben egy építkezésen dolgozott, és az egyik munkás mesélte el magáról, hogy karhatalmista volt, de amikor megszüntették ezt a katonai alakulatot, és rendőri állományba akarták átsorolni őt is, inkább leszerelt, mert azt azért szégyellte volna az otthoni környezetében, hogy rendőr.) A "pufajkás" kifejezés 1990-től hetek alatt bevetté vált, miután megindult

1956 karhatalmista atrocitásoknak napilapi szintű publikálása. Vagyis a rossz értékeléseket nem hordozó "karhatalmista" kifejezést nem átértelmezték az új ismeretek fényében, hanem nagyjából az "ávós" kifejezéssel egyező negatív tartalommal lepréslét "pufajkás" kifejezés egyszerűen felváltotta azt. Feltehetően nem tudta volna felvenni a régi kifejezés elég gyorsan azt a mélységesen negatív értékelést, amelyet a tömegmédiákban dominánssá váló új politikai erők némely csoportja hangoztatott velük kapcsolatban. Az ezt felváltó, új "pufajkás" kifejezésben ugyanis már eleve benne van a "békés civilek közé lövő gyilkos" aspektusa mint domináns tartalom, míg a "karhatalmista" kifejezésbe az elmúlt 30 év végének békés kádárizmusa után nehéz lett volna belepréselni most utólag ezt a tartalmat. És e nyelvi csere nélkül aztán nem futhatna le az igazságtétel és a számonkérés körüli politikai csatározás olyan pályákon, mint ahogy az most látható.

Ugyanez az alaphelyzet volt pl. látható egy fél évszázaddal ezelőtti nyelvi cserénél is, amikor az "emigráns" kifejezés helyett a "disszidens" kifejezés használatát préselte be a nyelvhasználatba a totális kontroll alatt álló tömegkommunikáció. Az "emigráns" kifejezést először a francia forradalom elől menekülő arisztokratákra használták, majd később 1917 után az orosz forradalom elől menekülő orosz nemesekre, még később a náci Németországból tömegesen külföldre távozóakra (Dieckmann 1969:48). A magyar nyelvben így ez a kifejezés nem kapott negatív értékelést. A hatalom számára az 1949 utáni politikai rendszer elől százezrével Nyugatra menekülők negatív értékhangsúllyal elnevezésére nem volt tehát alkalmas az "emigráns" szó, és az "országot elhagyó bűnöző" tartalommal a "disszidens" kifejezést használta a központilag kontrollált sajtó éppúgy, mint ezek nyomán aztán a legtöbb ember is. (Ha az embernek akár a legjobb barátja disszidált, nem azt mondtuk, hogy "emigrált".) A gyilkosság, lopás, csalás stb. mellett a büntető törvénykönyvben állt a "hazatérés megtagadása" bűncselekményi tényállás, és erre nem volt megfelelő a magyar nyelvben évszázadosan pozitív hangsúllyal elterjedt "emigráns" kifejezés, és az eleve így formázott "disszidálás" szóval váltották fel ezért tudatos sulykolással.

Egy további példát jelent az „ügynökbíró” kifejezés felbukkanása az 1994-es parlamenti választások utáni ősön. Amikor az átvilágítási törvény alapján az országgyűlési képviselők első csoportját az esetleges korábbi ügynökmúlt szempontjából leellenőrizték, és Eigner József bíró egy sajtótájékoztatón - kérdésre válaszolva - jelezte, hogy találtak az ellenőrzött képviselők között egy volt ügynököt, vihareként robbant ki a magyar tömegmédiákban a korábban csak lappangva létező ellenérzés: mire jó ez az egész átvilágítás, mire jó a múlt bolygatása? Noha a politikai erők közül sokan továbbra is támogatták az átvilágítás folytatását, de a tömegmédiákban hangsúlyos csoportok szemben álltak ezzel. Ezen eset után megfigyelhetővé vált, hogy hirtelen az "ügynökbíró" kifejezést kezdték használni az újságok a korábbi "átvilágító bíró" jelölés helyett. Sőt, ha valaki utána néz, látni fogja, hogy ez a kifejezés-változás elsősorban a Magyar Hírlapot és a Népszabadságot jellemezte, ahol az átvilágítást ellenző politikai erők teljesen uralták a hangvételt, míg pl. az Új Magyarország vagy a Magyar Nemzet cikkei megmaradtak jobban az "átvilágító bíró" kifejezésnél. Ha az ember az "ügynökbíró" kifejezést szemügyre veszi, akkor egy homályosan érzett negatív felhang bukkan elő belőle. Hogy jobban kidomborítsam ezt a negatív felhangot, képzeljük el, ha az utóbbi világháború utáni nácikat üldöző és elítélő bírakat "nácibíró"-nak hívták volna. A mindennapi ember nem tud minden kifejezésen elmeditálni, és elemzés után megnyugodni, hogy nem náci jellegű bíróról van itt szó, hanem éppen ellenkezőjéről, és így egy idő után *egy homályos negatív beállítódást* vesz fel a "nácibírók" tevékenységével kapcsolatban. Hát nagyjából ez játszódtott le nálunk is az "ügynökbíró"-kifejezés tömeges elterjesztése után. Különösebb érvelés nélkül is mint viszolyogtató tevékenység került a közvélemény elé e bírák ténykedése.

Akár a nyelvpolitikai küzdelem iskolapéldájaként is felfogható ez az eset. E küzdelem lényege, hogy egy ellentétes politikai erő törekvése ellen nem érveléssel lépnek fel, bemutatva céljainak káros jellegét, esetleg hibás elvi megalapozását, a történelemből vett példákkal illusztrálva, hogy milyen végzetes lenne ennek megvalósulása. Nem, hanem a törekvésre egy olyan kifejezést ragasztanak, amely ellenszenves (nevetséges, amorális etc.) a tömegek számára, és ezt a közvéleményben elterjesztik e törekvés jelzésére. Bolondnak kell lenni, vagy hősnek annak, aki lelkesen kiáll e törekvés mellett ezután, de a tömegek szavazatán alapuló demokráciában az ilyen törekvés halott dologgá válik hamar.

A politikai ellenfélnek ez az érvelés nélküli legyőzése azonban normális esetben csak csekély jelentőségű lehet. hisz ez azt feltételezi, hogy a politikai erők közül az egyik rendelkezik a tömeges nyelvi átdefiniálás végrehajtásához szükséges tömegműűmök felett. Egy plurális tömegkommunikációs rendszerben ugyanis hamar elakad egy tudatosan terjesztett szócsere, így folyamatosan egyik politikai erő sem áll rá arra a taktikára, hogy ily módon juttassa érvényre törekvéseit, illetve szorítsa ki ellenfele célkitűzéseit a politika színpadáról. Ennek ellenére persze nyelvpolitikai küzdelmek minden demokratikus országban folynak, de ezek inkább csak a hosszabb távú politikai célok és értékek szintjén, ahol nem ennyire szembetűnő egy-egy nyelvi kifejezés használatának politikai célzatossága. Amit azonban itt kiemeltünk, az a napi politikai célzatú nyelvpolitikai küzdelem volt, amely a parlamenti és a tömegműűmokban futó viták kiegészítő terepévé nőheti ki magát. Csak míg parlamenti viták kénytelenek érveket használni egymással szemben - a saját pozíció erősítésére és az ellenfél cáfolására - addig a nyelvpolitikai szócserek egyszerűen csak a tömegműűmokban való túlsúlyon alapulnak, és érvelés nélkül tudnak hatni.

Ebből következik az is, hogy ha az ilyen túlsúly már létrejött és a nyelvpolitikai ártértelemezések már tömegessé váltak az egyik politikai erő érdekében, akkor a hátrányba került pozícióban levő parlamenti pártpolitikusok nem sokat tudnak ellene tenni. Sokszor nem is veszik észre a szócserek mélyebb politikai hatásait, csak használják űk is az új kifejezéseket, ha már ezt használják a tömegműűmök is. (Ez megfigyelhető volt a már említett "űgynűkbűró"-kifejezés esetében is némely politikusnál, aki pedig máskűlűnben az átvilágítás folytatása mellett volt.)

E néhány példából is látható, hogy az emberek meggyűzéséhez nem elegendű pusztán érvelni, és az ellenfél pozíciójának negatív oldalait feltárni a "nyelv semleges műűmában". Igazán jelentűs áttűrés a politikai harcokban akkor mehet végbe, ha a mélyebb nyelvi rétegekben húzzák ki a politikai ellenerűk kulcsszavai, distinkciűi alűl a talajt, és ezek helyett sikeresen tudnak elterjeszteni új kifejezéseket, új distinkciűkat. A konkrét választási küzdelmek ekkor már csak a részleteken változtathatnak. A pártviszonyok alapjait a közvéleményben elterjedt-elterjesztett kulcsszavak, alapvetű megkűlűnbűztetések már megvonják. Lényeges változtatást a felűleti pártterűviszonyokon csak akkor lehet elérni, ha sikerűl a nyelvi mélyrétegekben is átdefiniálni a napi politikai harcok kulcskifejezéseit és ezek által új táborokra oszlást sikerűl kikényszeríteni.

Nézzűnk meg egy további példát az ilyen mélyrétegekben végbemenű "nyelvpolitikai küzdelmekbűl", amely az elműlt hónapokban vált különűsen látványossá. A *"civil társadalom" fogalma kűrűlű átdefiniálási folyamatrűl van szó*. Ez a fogalom a társadalomelműletben Hegel és Marx nyomán arra az újkori társadalomtűrtűneti fejlűdésre vonatkozott, amelyben a korábbi diffűz hatalmi-politikai viszonyokkal átsűűt egységes társadalomsűűvedékbűl egyre inkább elkűlűnűlt a politikai állam terűlete, és az ezen tűlű társadalmi rész mint az állam illetékességén kívűli magánsűűféra depolitizálűdott. A politikai állam/civil társadalom fogalmi kettűse tehát a társadalom strukturális kettűválását fejezte ki az eredeti hegeli-marxi értelemben. A

társadalomelméletekben ugyan jóval tagoltabb elméletek is születtek az elmúlt évtizedekben a modern társadalmak szférái belső tagozódásának leírására, de Kelet-Európában a teljes körűen átpolitizált és államosított társadalmakban az állammal szembeállított civil társadalom fogalma jó harci eszköznek bizonyult az állam visszaszorítására és a magánautonómiák megteremtésére irányuló törekvéseknél. Azt lehetett várni, hogy ez, a modern társadalmak belső tagozódását már nem kellő mélységben kifejező és így tudományosan leértékelődött fogalom az 1989-es politikai fordulat után elveszti majd ideológiai harcokban betöltött jelentőségét is Magyarországon, hisz megindult a privatizáció, szabadon lehet pártokat, egyesületeket, társaságokat alapítani. Azonban nem így történt.

A rendszerváltás két évben egy újabb fordulatot kapott e fogalom felhasználása a nyelvpolitikai küzdelmekben Magyarországon. Néhány nyugati neomarxista gondolkodó ugyanis megpróbált megmaradni a civil társadalom fogalma mellett, és a modern társadalmak tagoltságával is jobban számot vetve a valamikori politikai állam/civil társadalom fogalmi kettőst további tagolásokkal igyekeznek megfelelőbbé tenni - felhasználva ehhez Gramsci valamikori kezdeményezéseit a két tag közötti "politikai társadalomról". Például a New Yorkban élő Andrew Arató a következő tagolással kísérelte meg visszaadni a társadalom szféráinak felépülését: 1. állam; 2. politikai társadalom (nagyjából a politikai pártok szféráját és a parlament területét jelölve); 3. civil társadalom (az egyesületek, társaságok, mozgalmak területe); 4. gazdasági társadalom (Arató 1992:55). Csak hozzá lehet tenni, hogy ha következetes lett volna Arató András, akkor a "művészeti társadalom", a "jogi társadalom", "egészségügyi társadalom" stb. stb. részekre is továbbtagolná a társadalmat, és mivel mindegyik szféra a társadalom egyik szférája, ezért a "társadalom" szót el is hagyhatná, mint evidens jelzőt. És akkor csak a társadalom funkcionális differenciálódását írja le ismét, ami már régóta ismert a modern társadalomelméletekben, és amelyek meghaladták a korábbi politikai állam/civil társadalom fogalmi kettőst. Arató András ezt a törekvését persze jórészt a Kelet-Európában zajló konkrét ideológia-politikai küzdelmekre alapozva gondolta végig, és kevésbé az absztrakt társadalomelméletekre feszesebben figyelve.

A civil társadalomnak ez a specifikációja azonban egy érdekes felhangot kezdett kapni a '90-es évek elején Magyarországon. Ennek lényege, hogy a *civil társadalom fogalmára alapozódva egy támadás kezdett kibontakozni a többpártrendszerű parlamentarizmussal szemben*. Tulajdonképpen ezzel csak megismétlődik az elmúlt 200 évben több hullámban újjáéledő törekvés a képviseleti demokrácia közvetlen demokráciával "überelésére", amely Rousseau-tól indulóan, majd a múlt század végi szindikalizmusban ill. a két világháború között a mozgalombarát és egyben pártellenes nézeteket tette dominálóvá. (Lásd ennek jelzésére Körösi András tanulmányát is: Körösi 1993). A sztálini ideológia az elmúlt 40 évben - az egypártrendszert alátámasztandó - szintén felhasználta érvei között a többpártrendszer ellen a közvetlen demokrácia magasabbra értékelését, mint ahogy Louis Bonaparte óta minden diktatúra felhasználta lepelnek ezt az érvrendszert. Így most a frissen megteremtődött többpártrendszer éveiben feltehetőleg nem lenne még hatásos e régi szemantikát feleleveníteni a párt-parlamentarizmussal szemben.

Számunkra úgy tűnik, hogy a civil társadalomnak ez a pártok alatti, nem professzionális politizálási formákra szűkített értelme ezért kezd középpontba kerülni, és néhány napilapokba serényen irogató értelmiségi-ideológus azért kezdte a civil társadalom - sőt később már egybe is írva: a "civiltársadalmi" - mechanizmusokat követelni a pártokkal szemben. (Maga Arató András ebben kivételnek számított, mert bár ő is jelezte, hogy lehetségesnek látja a civil társadalom így specifikált fogalmának felhasználását a pártokkal szemben, de ezt már előre elítélte: Arató 1992, 79. oldal 23. lábjegyzet).



E „nyelvpolitikai újítás” domináló helyzetét Magyarországon három ok is segítette: 1. Az ilyen értelmű "civiltársadalomra" alapozódva - a pártok és a parlament leértékelődése mellett - felértékelődtek a tömegkommunikációban folyó kulturális-politikai diskurzusok, és az ez alapján a tömeggyűlésekre mozgósítható nagyvárosi értelmiségek szerepe. A nyelvpolitikai küzdelmek kezelői pedig az értelmiségi publicisták, és mivel - szemben Nyugat-Európával - nálunk (és általában Közép-Kelet-Európában) az értelmiség professzionális széttagozódása tudósi, művészi, zurnaliszta, politikusi stb. csoportokra megakadt az elmúlt félévszázadban, így az értelmiségi táborok közvetlen meghatározó ereje a politikai rendszerben strukturálisan jól alátámasztott. 2. A "civiltársadalom" fogalmába belefogták az alkotmányos alapjogokat is, mint a parlamenti törvényhozás kompetenciáján felülállókat, és amelyek felett így egy párt-parlamentarizmuson kívüli szerv, az alkotmánybíróság diszponál. Ez pedig - amennyiben az alkotmánybíróság a jogászi jelleg helyett a kulturális-ideológiai értelmezésekre építi rá alapjogi döntéseit - szintén közelebb áll a kulturális diskurzusban domináló értelmiségi csoportokhoz. 3. Végül harmadik okot a pártellenességre a prominens értelmiségiek részéről abban lehet megadni, hogy a rendszerváltás utáni első évek bebizonyították, a parlamentekben és a pártpolitikai szinten csak professzionális politikusi képességekkel rendelkezők tudnak hatást kifejteni. Önmagában a nagy írói, filozófusi vagy jó társadalomtudósi képességek itt nem sokat nyomnak a latba. Mindezek mellett a magyar parlamentarizmus első éveit a politizálásba betódult és nem professzionális politikusok kisszerű küzdelmeit produkálta sokszor, és ez is táptalajt ad a korábbi idealizált elképzelésekből kiábrándulásra a politikára figyelő rétegekből.

A "civiltársadalom", mint a pártokon túli politizálási formák összessége, tehát mint az "igazi progresszió" hordozója került a napilapi publicisták megfogalmazásaiba. Felmerült néhány politikai erő, amely megkísérelt új tábormegoszlást kialakítani, például a LAÉT (a Létminimum Alatt Élők Társassága) általi parlament-feloszlatásra irányuló népszavazási kezdeményese és az e körüli óvatos napilapi propagálások, vagy a parlament második kamarájának megteremtésére irányuló Civil Diéta mögötti erők ezt példázták ebben az időkből. A két világháború között mindenesetre, ahol dominánssá vált a "csakparlamentarizmus" elitélése, a politikai erők szégyellték pártoknak nevezni magukat, és "mozgalom", "egyesülés" stb. név alatt firmálták magukat. A mostani megszeliődtebb és sűrű tömegkommunikációs szövedékkel beszótt világban azonban inkább az lenne várható a párt-parlamentarizmus elutasítása után, hogy e nyelvpolitikai fordulat után azok a pártok és a mögöttes politikai erők tudnának radikálisan előretörni, amelyek szervezeti felépítésükben, programjukban, törzstagságukban és napilapi bértollnokaikkal közelebb állnak a "civiltársadalom" szemantikájához.

### 3. Elméleti következtetések

A jelzett néhány példa mutatta talán, hogy a politikai erők mindennapi harcai, érvelései mögött egy mélyebb síkon a politikának egy másik rétege is található, amelyet a napi politikai harcokban résztvevőktől eltérő csoportok gondolnak, és amelyet az eddigiekben "nyelvpolitikai rétegnek" nevezünk. A nyelvet azonban minden társadalmi alrendszeren belül használják, és ütköztetve a politikai nyelv formáló-kezelő rétegét a többi alrendszerben megfigyelhető hasonló nyelvformáló tevékenységekkel, talán közelebb juthatunk az itteni problémák megértéséhez is.

A társadalom jogi alrendszerénél jól kivehetően elkülönül a jog világán belül használt fogalmak, kategóriák formálására irányuló tevékenység. Ezt nevezik a kontinentális

Európa jogrendszereiben a *jogdogmatikai rétegnek*, amely a jog szövegrétege alatt helyezkedik el, és míg az utóbbit a parlamentekben a politikusok kezelik, döntenek el törvényi formában, addig a törvényszövegekbe foglalt kulcskategóriák és fogalmak definiálása, értelmük egymásra vonatkoztatott meghatározása az egyetemi jogtudósok és a felsőbb bíróságok tagjainak tevékenységében történik meg. Azt lehet mondani, hogy a korábbi szokásjogi jogképződés után a modern parlamentek megkapták ugyan a törvények szövege fölötti végső döntés jogát - ők a törvény-alkotók -, de a jog mélyebb nyelvi rétege nem tudott átkerülni a kezükbe. Az egyes jogi fogalmak rendszeres összekötése úgy, hogy ellentmondásmentes maradjon egy-egy jogterület szabályanyaga, csak élethivatásszerűen erre szakosodott jogtudósok által lehetséges. Ezt a jogászai kontrollt megpróbálták összetörni a nagy francia forradalom után éppúgy, mint az 1917-es bolsevik forradalom után is a sztálini rendszerekben. A forradalmak lezajlása és a konszolidálódás után azonban spontán módon mindig újjáéledt a törvényszövegek jogászok általi, nyelvi-jogdogmatikai előformálása. (Részletesen ehhez lásd Pokol 1991: 47-65).

A jogrendszerekkel összehasonlítva tehát a politika mélyebb nyelvi rétegéhez megtalálhattuk az ottani hasonló réteget a jogdogmatikában, amely a mindennapi nyelvhasználat szükségszerű sokértelműségét, homályosságait eltüntetni igyekszik az innen vett kifejezésekből, és egyértelmű jelentéstartalmakat definiálva jogi szakkifejezések rendszerét építi fel. A politikai alrendszer ugyanúgy, mint a jog is, a mindennapi nyelvi kifejezések sokértelműségéből indul ki, és a komplex helyzetek aspektusainak feltárása, megvitatása és eldöntése itt is kényszerűvé teszi a nyelvi kifejezések pontosítását, egymással összekapcsolását - vagyis a mindennapi nyelv specifikálását a politikai döntési helyzetek szempontjából. A joggal szemben azonban a politikában egymással szembenálló politikai erők küzdelmei valósítják meg a politika logikáját, így egy egységes nyelvhasználat csak nagyon korlátozottan lehetséges itt. Ezt a problémát nagyon jól megértették már a modern politikai demokrácia elméleti előkészítői is, és a felvilágosodás egyik központi célkitűzése volt egy világos, racionális nyelv megteremtése, amely a polgárok politikai vitáit és megegyezésre jutását lehetővé teszi. Az elmúlt 200 év nyelvfilozófiai belátásai és a demokrácia működésének tapasztalatai nyomán persze már tudjuk, hogy a felvilágosodás sok célkitűzéseivel együtt ez is utópia volt. A kompetitív politikai erők napi küzdelmei alatt egy folyamatos nyelvpolitikai küzdelem is mindig végbemegy, és ad hoc módon, rövid időszakokra, domináns definícióvá válik egy-egy kulcskifejezés - főlénybe juttatva egy-egy politikai törekvést, és egy-egy "nagy átdefiniálásnál", mint láttuk, esetleg radikálisan átszabva a napi politikai harcok teljes erőmegoszlását.

Ki a hordozója ez utóbbi küzdelmeknek, hol határozódnak meg a "nyelvi átdefiniálások"? Induljunk ki ennek megválaszolásánál a már vázolt itthoni nyelvpolitikai réteg működéséből, majd nézzük meg, hogyan áll a helyzet a már stabilabb demokratikus intézményekkel rendelkező nyugati országokban.

A magyar nyelvpolitikai réteg hordozói egyrészt az olyan társadalomtudományi, filozófiai stb. intézetekben, egyetemi tanszékeken tevékenykedők közül kerülnek ki, akik egy-egy politikai tábor mellett többé-kevésbé erősen elkötelezték magukat, és noha napi politikai harcokban nem vesznek részt, de a politikai táboruk szemszögéből figyelik az elméleti írásokat, fogalmakat. Másrészt ugyanide tartozik az elméletibb igényű újságírók és az elemzés iránt fogékony írók egy része is, az előbbihez hasonló politikai elkötelezettséggel valamelyik politikai tábor iránt. A nyelvpolitikai küzdelmek ezen aktorai Magyarországon a politizálásba sok szálon belefogódott tömegmédiákban - az írott és az elektronikus sajtóban - vívják meg csatáikat. Részt vesznek a tömegmédiák nálunk ugyan a napi politikai harcokban is a híreket pártosan egyik vagy a másik politikai tábor szemszögéből szelektálva, de ezen túl az átfogóbb publicisztikai részükben (kulturális mellékleteikben és más, értelmiségi

rétegek felé irányuló rovataikban) koncentráltan jelennek meg a nyelvpolitikai átdefiniálásra vonatkozó interjúk, írások is. A pusztai hírtéren orientálódó újságok, rádiós és TV-adások csak egészen kis mértékben vannak jelen a magyar tömegkommunikációban, noha természetesen a politikai elfogultság fokozatai szerint nagy szóródás van az egyes lapok, rovatok, rádiós és TV-szerkesztőségek között.

Összességében tehát az itthoni állapotokra jellemző, hogy *a pártok parlamenti csatározásai alatt a nyelvpolitikai küzdelem a tömegmédiákban folyik és a politizáló értelmiségiek vesznek részt benne*. Fontos sajátosság még nálunk, hogy ez a tömegkommunikációs infrastruktúra a fővárosban koncentrálódik, és így spontán módon személyileg összefonódó és folyamatos interakcióban lévő értelmiségi csoportok dobódtak ki az elmúlt években e nyelvpolitikai küzdelmek lefolytatására.

A magyar állapotokkal összehasonlítva a nyugati országokat a nyelvpolitikai küzdelmeknek nem lehet egy ilyen koncentrált hordozó rétegét megállapítani, mint az a magyar fővárosi értelmiségi-tömegkommunikációs körök esetében látható. A tömegkommunikáció itt az elmúlt évtizedekben jobban le tudott szakadni a közvetlen politizálástól, és a kompetitív újságpiacon azok a lapok kerültek domináló helyzetbe, amelyek az objektívebb hírték körül szerveződnek információ szelekciójuknál, és nem pártosan elfogultak (Erbring 1989). Ugyanígy az elektronikus médiumok is jobban izolálódtak a direkt politizálástól. De az értelmiségnél sem az a helyzet itt, mint az Közép-Kelet-Európában látható. E réteg professzionális szétagolódása tudósközösségekre, művészközösségekre, professzionális zurnaliszták csoportjaira - és még lehetne tovább sorolni - itt már végbement, és ez a szétagozódás csökkentette a politikába való közvetlen értelmiségi bekapcsolódás lehetőségét. A szakújságírás pl. az egyes politikai vitákról a tudósítást nem az átfogóbb fogalmak fényében transzformálja át, hanem a felmerülő szakkérdések alternatíváit is bemutatja, mint ahogy a professzionális politikusok az egyes szakkérdések részleteit is megvitatják, és nem kényszerülnek rögtön átfogó világnézeti kérdésekké transzformálni - szakértelem híján - a politikai vitákat a parlamentekben. A nyelvpolitikai küzdelmek és átdefiniálások szerepét tehát a nyugati országokban csökkenti a professzionális politikusok szervezeteinek stabilizálódása éppúgy, mint a szakújságírás kialakulása ill. a társadalomtudományok eltávolodása a politizálástól is.

Enyhébb fokban azonban a fejlettebb demokráciákban is fennmaradt a nyelvpolitikai küzdelem, ha ez nem is tudja olyan elemi erővel meghatározni a napi politikai csatározásokat és a pártok, a parlament erőviszonyainak alakulását, mint a mai Magyarországon. Az értelmiség reprezentánsai, politizáló kedvű írók, filozófusok, társadalomtudósok itt is bekapcsolódnak a politika kulcsfogalmainak átdefiniálásába, és pl. Németországban a "Spiegel" hetilap és más értelmiségi magazinok is bizonyos fokig hasonló szerepet játszanak ezen a téren, mint néhány magyar napi- és hetilap politikai publicisztikai rétege. A szétagozódott tömegkommunikáció, a politika, a társadalomtudományok és szépirodalom különálló kommunikációs körei azonban nem teszik lehetővé, hogy koncentrált nyelvpolitikai átdefiniálással hónapok alatt átrendezzék a párterőviszonyokat.

Összegezve tehát e kérdéskört: Magyarországon létrejött ugyan a többpártrendszer és az ez alapján periodikus választásokkal felépülő parlamenti rendszer, de a koncentrált és átpolitizált állapotban maradt tömegkommunikáció és a politikába befonódó értelmiségi csoportok révén egy elkülönült nyelvpolitikai szféra nagymértékben meg tudja határozni a párt-parlamentarizmus erőviszonyait. Az értelmiség professzionális szétagozódása, a tömegkommunikáció depolitizálódása és a szakújságírás felerősödése azonban perspektivikusan csökkenteni fogja ezt az extrém erősségű nyelvpolitikai kontrollt a pártharcok felett. Ám e kontroll - és nyelvpolitikai küzdelem - enyhébb formában megszüntethetetlenül létezni fog a napi politika felett, mint a

politika egy másik rétege.

Következő kérdés, amit elemezni kell még, a vázolt *nyelvpolitikai szféra és az ideológiai szféra viszonyára vonatkozik*. Ennek tisztázása azért fontos, mert az ideológiák is a politikai cselekvést és beállítódásokat irányítják, mint ahogy a nyelvpolitikai átdefiniálások is. A tisztázáshoz kiindulópontként jelezni lehet, hogy az ideológiák fogalma alatt - a fogalom sokértelműsége mellett is - az átfogóbb és rendszerezettebb tételrendszereket értik, amelyek a legtöbb esetben egy-egy társadalomtudományos elmélet transzformációja útján jönnek létre, de e transzformáció után is megmarad a gondolati tartalom rendezettsége (l. Pokol 1987). Az ilyen rendszeres ideológiák fénykorát a múlt század második fele és századunk első évtizedei jelentették, ám a tömegkommunikáció kibomlásával ettől az időtől kezdve a politikai cselekvést és véleményformálást közvetlenül nem az ideológiai tételek irányítják, hanem az egymással csak laza gondolati kapcsolatban levő szimbólumok, pozitív vagy a negatív tartalommal leprélt kifejezések. Ezek egy része mögött persze ma is megtalálhatók azok az átfogóbb világorientáló ideológiák, amelyekből több-kevesebb tudatossággal ki-kiemelnek egy-egy részt a nyelvpolitikai küzdelmek résztvevői. Például az elemzett "civiltársadalom" és az e mellé kötött alkotmányos alapjogok nyelvpolitikai átértelmezéséhez így adja a társadalomtudományos alapot Habermas néhány munkája és Dworkin jogelméletének bizonyos részei, és - e példánál maradva - Arató ezekre vonatkozott, de már a kelet-európai politikai harcokra figyelő említett értelmezése is mint ideológiai transzformáció fogható fel. A napilapi nyelvpolitikai küzdelem résztvevői azonban legfeljebb már csak az ideológiai szintű transzformációt ismerik, ill. sokkal inkább csak egymás írásait, és ezek továbbgörgetésével folyik az átdefiniálás. Az átdefiniálás hatása azonban csak nagyon laza kapcsolatban van a valamikori tudományos megalapozással, és sok esetben egyáltalán nem szükséges a nagyobb hatáshoz rendszerebb ideológiai, nem is beszélve feszebb tudományos átgondoltság. Pl. a '89-ben végbement kommunistává átdefiniálás a piac és a pluralizmus felé törekvő korábbi reformerek vonatkozásában semmilyen elméleti átgondoláson nem nyugodott. Nem is szólva az olyan kisebb jelentőségű, de tömegesen végbemenő nyelvi cseréknél, mint az említett "karhatalmistából pufajkás" vagy "emigránsból disszidens" esetében.

Az ideológiai szféra és a napi politikához közelebb eső nyelvpolitikai szféra között tehát csak laza összefüggést lehet találni, amennyiben az előbbi csak kis mértékben hat az utóbbira. Félrevezető lenne így a nyelvpolitikai szférát mint "alkalmazott ideológia szférát" megfogalmazni. Fontos másrészt kiemelni, hogy a tömegkommunikáció kibomlásával és az átlagpolgár TV-nézővé, rádióhallgatóvá és újságolvasóvá válásával az ideológiák és a politika között egyre izmosabban az egyszerűbb nyelvpolitikai küzdelmek alkotják a döntő részt a korábbi ideológiai dominancia helyett. A valamikori ideologikus osztálpártok néppárttá válása és ezzel az ideológiák bizonyos fokú térvészése, amit már több évtizede megfigyeltek a nyugati demokráciákban, így egybeesik a lazább gondolati szövésű és a publicisztikai területekre alapozódott nyelvpolitikai szféra kibomlásával. A rendszerebb ideológiai megalapozottság csak az olyan tartósabb célra szolgáló politikai írásokban, mint pl. egy-egy hosszabb időre szolgáló pártprogram, vagy egy-egy ideológiai kongresszus kiadványa figyelhető meg. A tényleges politikai érveléseket a napi politikai küzdelmekben azonban ezek csak kis részben határozzák meg. Itt rövid időre szóló és egymással gondolatilag össze nem függő laza distinkciók, néhány hónaponként átértelmezhető fogalmak orientálják inkább a meggyőzést és a politikusok érvelését.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy a politikai rendszer "realista" szemléletéhez jobban eljutunk, ha az ideológiák elemzése mellett erre az *illékonyabb rétegre*, a nyelvpolitikai küzdelmekre összpontosítjuk a figyelmet.

## VI. fejezet

### Hatalom és legitimáció

A kelet-európai monolit politikai rendszerek felbomlási folyamata a 80-as években nagy társadalmi feszültségeket indukált. A társadalomtudományokban ennek lecsapódásaként a stabilitás, a válság, a legitimáció elméletei kerültek középpontba. Az utóbbi évek szociológiai-politológiai jellegű tanácskozásain, tanulmányokban minduntalan felbukkanó kulcsfogalmak voltak ezek, sokszor azonban úgy, hogy pontosabb értelmezésük elmaradt. Különösen szembeötlő ez a "legitimáció", a "legitimitás" esetében, amely a magyar politikai szóhasználatban jórészt a XIX. század elején kialakult "törvényes uralkodó országlása" értelemben maradt fenn. E fogalom szociológiai átértelmezése a XX. század kezdete óta ment végbe az újabb szociológiai elméletekben, ám a pontos tartalmat illetően egy sor eltérést találhatunk. A szűkebb tudományos vitákban sokszor zavart okoz a legitimáció eltérő tartalmú használata, ezért a továbbiakban a nyugati politológia néhány legitimáció megközelítését igyekszünk bemutatni, majd a szocialista politikai rendszerek igazolását szolgáló érveket, ezek változásait vesszük szemügyre.

#### 1. A legitimitás szociológiai átértelmezése

A normatív értelmű legitimitásfogalom új tartalommal való megtöltése már a XIX. század második felében megindult. Ennek egyik előfutára *Julius Friedrich Stahl*, a monarchia lelkes híve, szinte akaratán kívül nyúlt mélyebbre az általa támogatott államforma legitimitásának normatív értelmezésén, és a monarchia sajátos igazolásához kötötte a legitimitást. Korának politikai küzdelmeit vizsgálva kifejti, hogy a monarchia mellett kiálló politikai pártok elfogadják a hatalom istentől származtatását, és ezért legitimista pártok. Ezzel szemben a hatalom néptől való származását vallók mind "forradalmi" pártok, amelyek között csak fokozati különbségek vannak: liberális, demokrata, szocialista vagy netán kommunista jellegűek.

Nem sokkal ezután *Gaetano Mosca* már a történelem menetében létező politikai hatalmak igazolási elveinek egész palettáját adja. Az iszlámban a kalifa nevében kormányoznak, amely mint a próféta helytartója igazolja uralmát. A kínai mandarinok úgy kormányoztak, mint isten fia akaratának kihirdetői. A római császár főhatalmát egy fikcióval igazolták (amelyet legalábbis Diocletianusig be is tartottak), ti. a szenátus, mint a nép képviselője a mindenkor új császárt megbízta a birodalom kormányzásával. Mosca ezeket "politikai formuláknak" nevezi, amelyen keresztül a mindenkor politikai rendszerek magukat az adott társadalommal elfogadtatni igyekeznek.

A szórványos gondolatok után a XX. század elején *Max Weber* fogalmazta meg a

legitimáció szociológiai értelmezését. Méghozzá olyan markánsan, hogy az azóta született számtalan kritika ellenére "Weber büvköréről" panaszkodnak még ma is az őt meghaladni törekvő elképzelések. Ebben az értelemben legitim egy uralom (gyakorolja azt forradalommal, királygyilkossággal vagy bármely módon hatalomra került új politikusréteg), ha az adott társadalom elfogadja azt. Weber az elfogadás motívuma szerint három tiszta esetet különít el: *racionalis-legális*, *tradicionális* és *karizmatikus* legitimációt.

A *racionalis-legális* uralom elfogadási motívuma a tételezett jogon, a szabályzatokkal rögzített eljárásokban való hitben gyökerezik, amely áthatja az állami tevékenység minden részletét. Ennek legtisztább alapesete a (Weber által pejoratív mellékíz nélkül használt) bürokratikus uralom, a szakképzett hivatalnokok által pusztá dologi célszerűségek szerint működő államgépezet. A *tradicionális* legitimáció a "mindig is így lévő" szentségében való hit által fogadtatja el a fönnálló hatalmi gépezetet, a *karizmatikus* legitimáció a hatalomgyakorlók elhivatottságán és az elhivatottságot lehetővé tevő sajátos személyes képességeiken nyugszik.

Közvetlenül megírása után a weberi gondolatvilágból épp legitimációelmélete egy ideig visszhangtalan maradt. Érdemleges továbbfejlesztését ez idő tájt csak *Robert Michelsnél* találhatjuk. Michels a karizmatikus legitimációra vonatkozó fejtegetésekből indult ki, és Mussolini "karizmájára" alapozva a "vezér" korlátlan hatalmán nyugvó, a fasiszta hatalomgyakorlással adekvát igazolást dolgoz ki. A második világháború után az újjáéledő természetjogi irányzatokból kiindulva *Johannes Winckelmann* a legalitáson nyugvó legitimációt veszi kritika alá. Winckelmann ugyanis végigélte azt, amit Weber már nem élt meg: a parlamentarizmus, a választások, a pártok devalválódását a két világháború között, amikor gomba módra szaporodó mozgalmak "szégyellték" magukat pártoknak nevezni, amikor a parlamentarizmust, mint üres formát megkérdőjelezték mind jobboldalról, mind baloldaltól. Winckelmann tehát már tudta azt, hogy a legalitás intézményrendszerét is megkérdőjelezhetik, és egy ideig meglehetősen széles tömegek előtt sikeresen igazolni lehetett a "Führerprinzip"-en nyugvó totális államot. Ezért nyilvánvalóvá válik számára, hogy a legalitás maga is igazolásra szorul. (Winckelmann, 1952:104).

Winckelmann ezzel a pluralista politikai rendszerek legitimációjának egy olyan pontjára tapintott, amelynek megoldatlansága napjainkig visszatér. Legutóbbi feltevésével a nyugati politikai rendszerek egy új fejlődési tendenciája kapcsán találkozhatunk. A neokorporativizmusról van szó, amelyben a politikai pártokon, választásokon és parlamenteken nyugvó akaratképzés rovására az érdekképviselési szerveken alapuló, egyfajta "másodlagos" politikai rendszer alakul ki különböző mértékben az egyes országokban. Ennek kapcsán vetik fel, hogy a neokorporativizmus intézményrendszere nélkülözi a társadalom szemében azt az univerzális legitimitást, amit a nyilvános parlamenti rendszer fórumai élveznek. (Offe, 1979. 78. p.) Felvethető azonban a kérdés: a választások és a parlament nyilvánossága legitimálja a nyugati rendszereket, vagy ezek már egy mögöttes legitimációs ideológiai technika eszközeit jelentik? (Mint ahogy az abszolút monarchia túlvilági legitimációjának technikai eszköze a "pápai felkenés" volt.)

Amikor vitatott volt az 1920-30-as években általában a parlamentarizmus, rögtön előbukkantak a mögöttes igazoló elvek, és például Mussolini karizmatikus legitimációja azon alapult, hogy ő (és senki más!) képes az egész olasz nemzet érdekeit kifejezni, vezetni a népet biztos célja felé. (Röhrich, 1972:151-165). Így, ha ez az igazolás hatékony, akkor fölösleges a parlament, fölöslegesek a politikai pártok.

Ha a választásokon - parlamenten -, törvényeken nyugvó állami berendezkedés

mögöttes legitimációs elveit akarjuk összefoglalni, vissza kell nyúlnunk a felvilágosodás irodalmához, ahol még expliciten találhatjuk meg ezeket. Tézisszerű összefoglalásban a következők emelhetők ki: a hatalomnak a néptől kell származnia; a nép azonban heterogén, és a társadalom egésze érdekeinek (vagy a közjónak) megfelelő államakarat csak mint kompromisszum tud kialakulni; a kompromisszum kialakításához szükségesek a politikai pártok, amelyek összefogják a szétszórt egyéni véleményeket; a választások, az ily módon létrejött parlamentek, illetve törvényeik primátusa az államapparátus felett azok a technikai eszközök, amelyek az előbbi igazoló elveket beteljesítik.

Nézzük azonban Winckelmann megoldását. Winckelmann abból indul ki, hogy a választásokon és parlamenten alapuló pusztán legalitás leple alatt értéktagadó diktatúrák is meghúzódhattak. A legkegyetlenebb cselekedetek is tételezett jogon, "törvényen" alapultak a világháború előtti diktatúrákban. Winckelmann ezért mélyebbre ás, és az újjáéledt természetjogi doktrínák szellemében meghatározott értékeket csúsztat a legalizmus mögé, amelyek igazolhatják magát a legalizmus eszközrendszerét is.

Az 1950-es évek Nyugat-Európája gazdaságilag minden elvárásán túl prosperál; a fasiszta diktatúrák tapasztalatai kihúzzák a talajt a radikális mozgalmak alól, illetve másrészt a jóléti állam szociálpolitikai juttatásai mind-mind a politikai rendszerek stabilitása felé hatnak. Ebben a légkörben csak szórványosan vetik fel a legitimáció problémakörét, akkor is csak tisztán elméleti síkon. Így például *Theodor Eschenburg* a német állami berendezkedés vizsgálatánál előzetesen alaposan végigfutja az újkorig a hatalmak legitimációjának változásait, de jellemző, hogy korunk legitimációját szinte nem is érinti.

Amerikában nyitják meg újra érdemlegesen a vitát a legitimáció felett. *Seymour Martin Lipset* 1960-as könyvének egy fejezete a legitimáció önálló tematikáját vázolja fel. Lipset kettébontja a modern államok stabilitásának alapjait az adott állam hatékonyságára és ezen túl legitimitására. A hatékonyság elemi előfeltétel, amely nélkül még rövid távon sem lehet stabil egy politikai rendszer, ennek teljesítésével párhuzamosan azonban a társadalomban hatékony értékeknek meg kell felelniük a hatalom struktúrájának, mert e nélkül nem fogadja el, nem tekinti legitimnek a társadalom a fennálló berendezkedést. *Carl J. Friedrich* vitába száll Lipset elképzeléseivel, és fölöslegesen tekinti korunkban az értékeken alapuló legitimitációt. Ha egy hatalomgyakorló emelni tudja a fogyasztás színvonalát - legitim lesz a társadalom előtt, függetlenül a hatalomgyakorlás struktúrájától.

A fenti vitában sajátos kompromisszumra jut *Joseph Rotschild* évekkel ezután megjelent adaléka. (Rotschild, 1979). Elismeri a politikai rendszer hatékonyságának legitimáló hatását, de csak a társadalom alsóbb néptömegei előtt. Az értelmiség felé azonban csak a materiális javakon túli értékeknek megfelelés hozhatja létre a legitimitás hitét.

Merevnek tűnik Rotschild bontása, de ha a politikai stabilitás és e stabilitás megrendülése diagnosztizálásának oldaláról akarjuk elemezni a legitimitációt, a társadalom valamilyen differenciálását el kell végeznünk. Ti. a fennálló hatalom számára a legitimitációjának biztosítása nem egyformán fontos az egész társadalom előtt. Abból a tényből indulunk ki, hogy a társadalom tagjainak egy része figyel csak oda a politika történéseire, képes és van módja a politikai rendszer egészéről értékítéletet mondani, ezzel szemben ideáltipikusan elkülöníthetjük azt a társadalmi részt, amelynek tagjai mikroközösségeiken túl (család, szomszédság, baráti kör, szűk munkatársi közösség stb.) tudatilag nem reflektálnak a makroközösség szintjének problémáira. Ez utóbbi kör politikailag inaktív, és föl sem merül előttük a hatalom

igazolásának igénye. Ez az elkülönítés persze ideáltipikus, a valóságban inkább az átmeneteket találhatjuk meg. Tendenciájában nézve a társadalmi fejlődés menetében növekszik a politikailag aktív tömegek aránya és zsugorodik az inaktív rész, finomítva ezt persze azzal, hogy Európa keleti részén a kulturális lemaradás folytán még mindig tetemes az inaktív rész aránya, a modernebb tőkés államokban pedig a potenciálisan aktívvá váló társadalmi rétegekben hatékony manipulációs eszközökkel semlegesíthetik a létrejött kritikai képességet.

Épp az utóbbi tendenciát emelte ki nagy hangsúllyal a "kritikai társadalomelmélet", nézzük meg két prominens képviselőjénél, *Jürgen Habermas*nál és *Claus Offe*nél legitimációs elképzeléseik hangsúlyváltozásait.

## 2. Habermas legitimációs tematikája

Habermas érdeklődését a modern tőkés államok válságproblémáira az 1960-as években egyre éleződő diákmozgalmak hívták fel, amelyek 1968-ban váratlan erővel rázták meg a fönnálló politikai rendszereket. Nem véletlen, hogy Habermas épp az év nyarán vázolta először a legitimációra vonatkozó elképzeléseit *A technika és tudomány mint ideológia* című tanulmányában.

A tanulmány (témánkat érintő) kiindulópontjait Weber "tradicionális legitimitás" kategóriája, illetve Marcuse késő-kapitalista társadalmakra vonatkozó elemzései jelentik. Marcuse tömör tézisei szerint a modern kapitalista politikai rendszereknél radikális fordulat áll be legitimációjuk biztosításában: a korábbi elkülönült ideológiákkal biztosított elfogadást a termelőerők robbanásszerű fejlődésére való utalás váltja fel mint legitimációs alap. A nyugati társadalmak tagjainak döntő többsége (ha eltérő mértékben is) élvezzi a fogyasztás növelésének örömeit, így lemondanak a fönnálló hatalom megkérdőjelezéséről. Habermas történetileg átfutja a tőkés társadalmak legitimációs mechanizmusainak változásait, majd kibontja a Marcuse által jelzett fordulat negatív hatásait. A tradicionális társadalmak politikai hatalma még közvetlenül tudta magát legitimálni a kulturális hagyományoktól, amelyek mögött mint háttér-legitimációs ideológia ott álltak a valóság vallásos értelmezései. A létező intézmények, normák, hagyományok, mint megtámadhatatlan keret alkották a célracionalitás által hajtott gazdasági cselekvéseknek mindenkor korlátját. Habermas ezt (ti. az intézményes keret fölényét a gazdasági imperatívuszok felett) tekinti a tradicionális társadalmak elhatárolási alapjának a modernizálódás küszöbét átlépőkkel szemben (Habermas, 1968:67). A tőkés termelés logikájának uralomra jutása kiszakítja a politikai államot a polgári társadalom "eresztékeiből", és az elkülönült politikai hatalom most már az egyenlő és igazságos árucseré mitszavával legitimálja önmagát. Pontosabban az állam, mint az igazságos csere "semleges" szemlélője le is mond a legitimációról: a piac által irányított magánszféra igazságossága közvetlenül hozza létre a pusztán kiegészítő funkcióra (jogszolgáltatás és rendfenntartás) visszazorított állam legitimitását a társadalom szemében. Az "igazságos" árucseré által szervezett társadalom negatívumai hamar rádöbbennek a tőkés társadalmak politikailag releváns rétegeit a legitimációs alapproblémákra (lásd az angol polgári törvényhozást, a liberálisok munkásvédő követeléseit). De a polgári közgazdaságtan marxi bírálata - kihatásaiban - elméletileg is tarthatatlanná teszi az "igazságos csere" ideológiáját: "Lehetetlenné vált az államhatalom számára a piac közvetett legitimációja, de a közvetlen legitimáció korábbi tradicionális formája, a tradicionális kötelek szétporlásával már eltűnt." Habermas itt Claus Offe egyik tanulmányára támaszkodik: "A szabad csere ideológiája helyére egy kiegészítő program lép, amely többé már nem a piac intézményének szociális



következményeire irányul, hanem a szabad árucseré diszfunkcióinak korrigálását végző állami tevékenységre." Az államot ettől kezdve a jóléti minimum garantálása, a bevétel és a munkahely stabilitásának ígérete legitimálja. Ám ez rögtön kiváltja a formális-demokratikus alkotmányjogi berendezkedés válságát is. A társadalom és főleg a gazdaság szféráját mind közvetlenebbül megszervező állam feladatai racionális-technikai jelleget kapnak, amelyek már nem is vitathatók meg a társadalmi részvételt biztosító nyilvános fórumokon. A fordulat tehát együtt jár a tömegek depolitizálódásának követelményeivel, de másrészt a politikai nyilvánosság is funkciótlan lesz. A választások, a parlament és a politikai nyilvánosság legitimáló funkcióját egyre inkább átveszi a termelőerővé váló tudomány. A tudományos racionalitás mint új legitimációs alap elveszti az ideológia régi explicit alakját, ám kihatásaiban létrehozza a technokrácia tézisé (Gehlen, Schelsky), létrehozza a fönnálló államhatalom érdekmentes és elfogulatlan működésének új ideológiáját.

Habermas a tudománnyal, mint ideológiával legitimáló késő-kapitalista társadalmak alapproblémáit Marx kritikáján keresztül elemzi. Elismeri, hogy a termelőerők fejlődése valóban a társadalmi fejlődés motorjaként működik, azonban épp a mai modern társadalmak mutatják meg, hogy e fejlődés nem jár minden körülmények között azzal az emancipációs hatással, mint azt Marx feltette. Másrészt az állam által keretbe illesztett és átforgatott tőkés termelési viszonyok nemcsak hogy nem váltak a termelőerők gátjává, épp ellenkezőleg, ezek folyamatos növelésével képesek legitimálni a fönnálló politikai berendezkedés önmagát is. Habermas a gondot máshol látja. A célracionalitás mentén szerveződő állam, épp a termelőerők további fejlesztése érdekében, szétrombolja a szimbolikus struktúrákat, amelyek végül is lehetővé tennék a termelés és fogyasztás elért szintjén a harmonikus, materiális értéken túli életmód kialakulását. A célracionalitás mellett egy másfajta racionalitás is létezik a társadalmi fejlődésben, és a tőkés fejlődés ez utóbbi széttörése felé halad.

Habermas ezt tekinti a tőkés politikai rendszerek alapfeszültségének, és ide fűzi fel az 1968-as diákmozgalmakat. A Marx által jelzett osztályellentét ugyanis a tőkés állam materiális értékeket megfelelően kielégítő hatékonysága miatt nem fordul át legitimációs válságba, a fönnálló berendezkedés megkérdőjelezésébe. Egyetlen "protesztpotenciált" csak a termelésbe még be nem tagozódott diákság jelenthet, amely még mentes a teljesítményre orientált társadalom értékei által közvetített láthatatlan kényszertől.

Az 1968-as mozgalmak apálya, majd a Niklas Luhmannal folytatott újabb "pozitivizmus-vita" egy időre Habermas figyelmét módszertani-eszmetörténeti irányba fordítja, majd 1973-ban jelentkezik egy kötet, amelynek címadó tanulmánya a késő-kapitalizmus legitimációs problémáit állítja középpontba. Ezzel párhuzamosan azonban Habermas egy átfogó társadalomelmélet alapproblémáit kívánja kibontani, így a legitimációs problematika ebben a művében kibogozhatatlanul összefonódik átfogó kategóriáival. Eközben azonban legitimációs elképzeléseinek letisztulásához jó alkalmat jelentett az 1975-ös német szociológiai kongresszus, ahol a legitimációt tűzték napirendre, és Habermas tartotta a korreferátumot. A korreferátum nemcsak a letisztuláshoz és az egész problémakör részletes végiggondolására bizonyult alkalmasnak: radikális koncepcióváltás tűnik fel már ez első oldalakon: Marcuse rezignált-elutasító értékelésétől eltérően itt Niklas Luhmann derűs konstatálásában láthatjuk viszont a modern állam hatékonyságából eredő legitimáció téziseit. "Ennek felel meg az állítás, hogy a rendszer teljesítményei a legitimitás-elképzeléseket fölöslegessé tehetik tehát hogy a gazdasági rendszer és az államapparátus semlegesen megfigyelhető hatékonysága (és nemcsak a résztvevők által észlelt és érzékelt hatékonyság!) legitimációs hatással bír. A meglepetés a folytatásban van: "Ezek a megállapítások összeférhetetlenek a legitimitás általunk javasolt fogalmával." (Habermas, 1976:274).

Habermas meghökkentő "pálfordulása" nem egyszerűen a legitimációra vonatkozik: társadalomképének alapjaiban történtek változások a hetvenes évek eleje óta, és tulajdonképpen csak néhány éve vált ez az alapváltozás explicitté. Axel Honneth már Habermas 1981-es szisztematikus kifejtése előtt jelzi ezt: Habermas a kommunikatív racionalitás helyi értékének végiggondolásával egyre inkább eltávolodott a frankfurti iskola "öregjeinek" (Adorno, Horkheimer, Marcuse etc.) pesszimista társadalomelemzéseitől, akik az instrumentális ésszé átértelmezett célracionális fogalomköréből elemezték csak a civilizáció fejlődését. (Honneth, 1979.) Habermas elveti tehát a motívum nélküli, "puszta hatékonyság által legitimált politikai hatalom" elképzelését, mert "mielőtt a népesség tömegei a fönnálló uralom normáit megalapozás nélkül is elfogadnák, a kommunikatív struktúrákat, amelyekben a mai napig cselekvési motívumai képződnek, alapjaiban össze kell törni." Ma ez még nincs így, de "hogyan ez nem következik be, arra persze semmilyen garanciánk nincs." (Habermas, 1976:281).

Habermas tanulmányának részletező fejtegetéseire fordulva, nézzük először a legitimitás megfogalmazását: "Legitimitás azt jelenti, hogy egy politikai rendszernek az az igénye, hogy helyesnek és jogosnak ismerjék el, megfelelő megokolásokkal alá van támasztva. Legitimitás egy politikai rendszer elismerésre méltóságát jelenti." Hangsúlyozottan emelkedik ki itt a legitimitás kritikai-értelmi-vitatható jellege. Ez a felfogás *nem engedi meg kitágítani az elismerésreméltóságot egyszerű "elfogadássá"*, amelyben esetleg értékeken túli neutrális források is a legitimitás megteremtése felé hatnának. Persze említsük meg, hogy Habermas a kritikai-értelmi jellegre szigorított legitimitás előfeltételeként elismeri a jóléti állam szolgáltatásait.

Habermas igazán ösztönző adaléka a legitimitás létrehozására irányuló *igazoló elvek* (ideológiák) minőségének fejlődésére vonatkozik. A "mesék helyére érvek lépnek" a társadalmi fejlődés előrehaladásában, a fönnálló politikai rendszerek igazolásában. A történelem menetében a fönnálló politikai hatalmak a legkülönbözőbb igazolásokkal támasztották alá létüket és konkrét hatalomgyakorlásuk módjának jogosságát. A fáraók mint istenek saját személyüket igazolták a tömegek előtt. Ezen a szinten még misztikus elbeszélések, narratív ábrázolások elegendők az igazolás hitelességéhez. A fejlődés útja a kozmológiailag megalapozott etikákhoz, filozófiákhoz és filozófiailag megalapozott vallásokhoz vezet, mint a magasabb szintű társadalmi tudat előtti adekvát legitimálás eszközeihez. Az újkorban a modern tudomány keletkezésével és a mindennapi életre visszahatásával növekszik az igény az evilági racionalitás, a hatalmat legitimáló ideológiák felé. A korábbi meghatározott tartalmakhoz kötött (vallásos) természetjogi doktrínák rekonstrukciója következik be, amelyek már függetlenednek a vallásos-kozmológiai alapoktól, Kantnál és Rousseau-nál az ész formális elve lép a korábbi, istennel vagy természettel megalapozott örökjog helyébe.

Habermas ezt a fordulatot tekinti döntőnek az újkor legitimációs struktúrájában: a hatalmi döntéseket ettől kezdve csak az legitimálhatja, ha olyan eljáráson keresztül jönnek létre, amelyben meghatározott formális feltételek megvalósulnak. E feltételek pedig a társadalom diskurzusát legalábbis formailag lehetővé tevő megoldásokat jelentik, és a hatalom ezekkel összeköttetését (procedurális legitimitás). Egy-egy korszak legitimitástípusa egy sor jelenséget föl tud használni elvei alátámasztására. Egy következő szintre áttérés után (Habermas a társadalmi tudat szintnövekedésére a "tanulási folyamat hierarchikus fokozatait" használja) nem ez vagy amaz ok válik hatékonytalanná, hanem az argumentáció meghatározott szintjének egésze veszt el korábbi legitimációs potenciál jellegét. A procedurális legitimitásra áttéréssel az igazoló elvek mindinkább reflexívek lesznek, és csak empirikus, mindennapokban észlelhető okok adhatnak hatékonyságot ezeknek.

A legitimáció elvontabb aspektusai mellett Habermas röviden kitér a késő-kapitalizmus konkrét legitimációs jellemzőire. Ennek egyik sajátossága, hogy az ellenzéki pártok intézményesítésével és választásokra, parlamentekre épülő struktúrájával formalizálni és tartós folyamattá tudta alakítani a legitimáció megszerzését. A legitimitás esetleges csökkenéseit a kormányváltások révén ellensúlyozhatja. Vagyis a fönnálló politikai hatalom egészének legitimitását a lecserélhető kormány konstrukciójával el tudta választani a konkrét vezetőgárda iránti bizalomtól. Ezzel a legitimációs válságokat intézményes keretek között tudják a modern társadalmak kihordani.

### 3. Claus Offe: A tömeglojalítás mint a legitimitás szurrogátuma

A valamikor Habermas mellől induló Claus Offe nem követte Habermas radikális fordulatát a legitimáció terén, mint ahogy – és talán épp azért –, mert nem követte annak általános társadalomelmélet felé eltolódását sem. Elemzéseinek középpontjában mindvégig a politikum szférája maradt, ezen belül is a legitimáció aspektusa kap kiemelt szerepet.

Elképzeléseinek egyik korai megfogalmazása 1969-től ("A technokrácia politikai dilemmája") már jelzi Habermastól való elszakadását. Míg Habermas a már említett egy évvel korábbi legitimációs anyagában még csatlakozik Marcuse mellé a hatalmat tudománnyal és a rendszer hatékonyságával legitimáló elképzelés elfogadásával, addig itt Offe ezt mint egyik kérdéses álláspontot tárgyalja. Offe kiindulópontnak elfogadja a Weber óta általában nem vitatott tételt: egy politikai formáció tartósan nem tud fennmaradni, amennyiben az adott társadalom nem támogatja vagy legalább nem tűri el. Ezt két oldalról látja kérdésessé tenni: a kritikai társadalomelmélet szélsőséges megfogalmazásai, másik oldalról a technokrácia tézis hirdetői felől.

A kritikai elmélet (amelynek persze alapvető kiindulópontjait Offe is osztja) néhány megfogalmazója előtt, a hatalom és a legitimáció az utóbbi évtizedek fejlődési tendenciáiban egy egységes manipulációs rendszerré olvad össze, amelyben felteszik, hogy a fönnálló hatalom tömegkommunikációs eszközei hatékonyságánál fogva tetszés szerint képes előállítani a tömegek követni-készségét. A legitimitás tagadásának másik oldala szintén a modern állam mindent átható technikájából és hatékonyságából indul ki, de itt azt emelik ki, hogy a "modern technikának nincs már szüksége legitimitásra, vele azért uralkodnak, mert funkcionál... Az államférfi már egyáltalán nem 'uralkodó', hanem analitikus, konstruktőr, tervező". (Helmut Schelskytől idézi Offe, 1972. 110. p.) Offe a technokrácia optimizmusát mítosznak nevezi, de fellép a másik irányban is, kimutatja a manipulálás határait. A jóléti állam szolgáltatásai és a tömegkommunikációs eszközök manipulatív befolyása létrehoz ugyanis egy olyan politikai apátiát, amely csak egy meghatározott fokig rendszerfunkcionális, e küszöbön túl azonban a struktúrák folyamatos alkalmazkodásának és a diszfunkciók kijavításának akadályává válik

Ezek a fejtegetések bukkannak fel Offe 1975-ös Wolf-Dieter Narr-ral közösen írt anyagában is, de a tisztább kifejtés mellett radikalizálódás is megfigyelhető. Ellentétben Habermasszal, aki épp ez idő alatt veti el az állam hatékonyságával létrehozott diffúz követni-készség tézisé a kritikai-értelmi legitimitás kidolgozásáért, Offe mostani megítélése szerint e téma adekvátan csak úgy ragadható meg, "ha a liberális politikai szociológia alapvető kiindulópontját, mely szerint csak legitim, azaz kifejezett konszenzuson alapuló politikai rendszer lehet stabil, elvetjük, és ehelyett abból az egyetlen alternatív feltételezéséből indulunk ki, hogy a társadalmi és politikai hatalom olyan intézményesített rendszer fölött rendelkezik, amelyen

keresztül a hatalom magát legitimitásának hatásos megvizsgálása alól ki tudja vonni". (Narr-Offe, 1975. 35. p.) A kritikai-értelmi legitimitás helyét a tömeglojalitás veszi át a késő-kapitalizmusban, az "apatikus követni-készség".

A legitimitásnál megmaradó felfogásoknál a legitimitás a politikai rendszer stabilitásának előfeltétele, ezzel szemben Offe kiemeli, hogy a tömeglojalitás a működő politikai hatalom mechanizmusai által létrehozott termék. Három mechanizmust különít el: 1. A társadalom szükségleteinek és érdekeinek közvetítésénél szelektáló mechanizmus létezik, amely a főnálló rendszerrel összeegyeztethetetlen igényeket (ezzel meghatározott rétegeket) szisztematikusan kizárja a politikai döntések befolyásolásából; 2. Az előbbi által eleve kiherélt közvélemény megdolgozására kéznél van a modern tömegkommunikációs eszközök egész sora, amelynek finom manipulációi észrevétlenül teremtik meg a főnálló politikai rendszer és az általa megtestesített értékek elfogadását; 3. Végül a társadalom strukturális egységei szinte láthatatlanul működnek közre az egyén szocializációjánál (a gazdaság teljesítményorientáltsága, a család tekintélyelvű felépülése stb.), és így a háttérben alapozzák meg a tőkés állam elfogadását.

Csak néhány legitimitációelméletet mutattunk be, de talán így is körvonalazódtak a pluralista politikai rendszerek igazolásának, másik oldalról az igazolás elfogadásának mechanizmusai. Szinte önmaguktól merülnek fel a kérdések: kellett-e önmagát igazolni a kelet-európai monolit politikai rendszereknek is; igazolták-e magukat, hogyan változtak az egyes korszakokban és országokban az igazolás elvei; és végül a másik oldal: milyen volt ezek társadalmi elfogadottsága, az elfogadottság mennyiben járult hozzá társadalmi stabilitásukhoz, vagy az e téren mutatókozó deficittek kumulálták-e a más gyökerekből fakadó instabilitási tendenciákat?

#### **4. A legitimitáció érvei Kelet-Európában**

Az itteni legitimitációs törekvések megértéséhez a sztálini politikai rendszer működését és strukturáját igazoló, legitimáló ideológiai érvekhez és ezek változásaihoz kell visszanyúlnunk. A politikai rendszer strukturájára vonatkozó elképzelések, noha Lenin 1917 júniusában az "Állam és forradalom" című munkájában lefektetett egy körvonalakban vázolt elgondolást, döntően a szovjet államépítés első évtizede folyamán alakultak ki. Ezeket az elképzeléseket előzetes ideológiai megfontolások is befolyásolták, de alapvetően a gyakorlati problémák formálták. Lehet-e Leninnél találni olyan érveket, amelyek a politikai szféra működésének és strukturájának igazolására szolgáltak? Megítélésünk szerint néhány ilyen formula kiemelhető írásaiból:

1. A legitimitáció érvrendszerének alapja a történelmi fejlődés szükségszerű haladásának feltételezése. A történelem mélyén húzódó törvényszerűségek egy meghatározott pont felé, az állam és az osztályok elhalása felé irányítják az emberi társadalmakat. 2. A történelemnek ez a szükségszerű menete, a társadalmi formációk és ezzel az uralkodó osztályok váltakozásának utolsó lépcsőjeként a munkásosztályt predesztinálta arra, hogy átmenetileg uralkodó osztállyá válva, beteljesítse a történelem menetét - és létrehozza az osztály nélküli társadalmat. 3. Lenin Marxhoz képest jóval erősebben hangsúlyozta, hogy a munkásosztály e történelmi küldetését csak élcsapatán keresztül képes betölteni, ti. 4. az élcsapat van birtokában annak az eszközrendszernek (a történelem törvényszerűségeit átvilágító ismeretrendszernek, a tudományos szocializmus tételeinek), amely feljogosítja arra, hogy a társadalmat a jövő irányába vezesse.

Míg Leninnél ezek az érvek inkább csak implicite találhatók meg, olvashatóak ki

írásaiból, addig a szovjet fejlődés későbbi szakaszában ezek egyrészt explicitté válnak, másrészt Sztálin a *"jövő felőli legitímáció"* érvrendszerét a centralizált állami-politikai rendszer szükségleteihez alakította át. Az előbbi érveket döntően megtartotta, de a történelem menetének beteljesítésére elhivatott osztály, majd élcsapat helyére saját személyét állította. Mint a marxizmus utolsó élő klasszikusa, ő volt jogosult a társadalom vezetésére, és erre a tudományos eszközrendszer személyes és kizárólagos birtoklása jogosította.

A *"jövő felőli legitímációnak"* ezek az érvei lehetővé tették volna a személyi kultusz érvei alatt egy legalizált teljes körű személyi állami hatalmat Sztálin számára. Azonban ő (döntően az európai országok közvéleményére tekintettel) az állami hatalomgyakorlást a korábban félretolt polgári alkotmányjogi formáknak megfelelően építette fel és foglalta az 1936-os alkotmányba. Eszerint az államhatalom legfőbb szervét, a Legfelsőbb Szovjetet közvetlen választással a társadalom hozza létre, és az egész állami szervezet - élén a kormánnyal - ennek a szervnek van alárendelve. Ez az alkotmányjogi formarendszer azonban az egy személy hatalomgyakorlását igazoló *"jövő felőli legitímáció"* érveivel szemben épp ellentétes érvekkel áll összhangban, és az eredeti polgári demokratikus környezetben ténylegesen is ezeken az érveken alapult. Rövid összefoglalásban: 1. az államhatalmat a társadalom különféle akarataira kell visszavezetni; 2. azonban a társadalom heterogén csoportokból, rétegekből áll; 3. és a társadalom általános érdekei, a közjó mindig csak kompromisszumokból jöhet létre; így tehát nincs olyan csoport vagy személy, amely ezt a priori - a társadalom tagjainak empirikus véleménynyilvánítása nélkül - ki tudná fejezni; 4. ezért van szükség az egyesületi, gyülekezési és szólásszabadsági jogokra, amelyek révén artikulálódhatnak az egyéni akaratok - és ezeket fogják össze a szembenálló politikai pártok; 5. és végül e tételeknek alkotmányjogi lecsapódása a periodikusan ismétlődő általános választásokra visszavezetett államhatalom, amelyen a pártok útján a társadalom tagjai 6. létrehozzák a parlamentet, ahol a végső kompromisszumokat megkövetve kialakul az egységes államakarat; 7. a kormány és vele az egész állami szervezetnek a parlament alá vetése teljesíti be ezt az érvrendszert.

A sztálinizmus évtizedei alatt ezt a kettős legitímációs érvrendszert: a *"jövő felőli legitímáció"* érveit és a *"parlamenti legitímáció"* érveit figyelhettük meg. Tényleges publicitást az ideológiai termékekben, a tömegsajtóban, a művészetekben azonban az 50-es évek folyamán döntően csak a jövő felőli legitímáció érvei kaptak. Sztálin halála után, illetve még inkább a 60-as évek elejétől a hangsúlyok eltolódását érzékelhetjük a kettős legitímációs érvrendszer ágai között. Ez az eltolódás minden állampárti szocialista országban végbement több-kevesebb fokban, a legtisztábban azonban éppen Magyarországon figyelhető meg. Miközben a *"jövő felőli legitímáció"* érveinek publicitása nagymértékben csökkent, a parlamentet, a választások fontosságát és a társadalom érdek kompromisszumain nyugvó államhatalmi működést kiemelő ideológiai érvek egyre nagyobb teret kaptak. (Karácsony, 1982). Párhuzamosan ezzel a korábbi extenzív ideológiai törekvések háttérbe szorultak, és a tudomány, a művészetek, a tömegtájékoztatás stb. némileg erősebben a fő funkcióiknak megfelelően szerveződtek a szocialista országokban.

Az értelmi szintű, *"elismerésreméltóságot"* elérni akaró legitímációs érvek helyett azonban a társadalom szélesebb tömegei előtt nagy valószínűséggel inkább a - legalábbis az 50-es évekhez képest - kielégítőbb fogyasztási színvonal garantálása stabilizálta az 1960-70-es években a kelet-európai politikai rendszereket. A 80-as évektől kezdve látványossá váló gazdasági válságtendenciák így kiélezték a kelet-európai politikai rendszerek legitímációs problémáit, és a *"fogyasztási legitímáció"* elporladása döntően járult hozzá az itteni rendszerek gyors és ellenállás nélküli összeroppanásához.

## VII. fejezet

### Politikai pártok és érdekegyesületek és a globális politika szerveződése

#### 1. A pártelmélet kérdéseiből

Politikai pártok csak ott lehetségesek, ahol alkotmányos keretek között lecserélhető állami vezetés működik, vagyis a pluralista demokrácia alkotmányos keretei között. Ahol egy párt, hatalomba kerülve, széttúzza a többi pártot, és tartósan berendezkedik az egyedüli hatalomgyakorlásra, azt történeti emlékekre hivatkozva nevezhetjük még „egypártrendszernek”, de valójában ez összeolvadt az állammal, és helyesebb az „állampárt” megjelölés. Az államszocializmus és a Szovjetunió felbomlása óta az ezredvégre a fejlett ipari országokban ez a pluralista demokrácia vált a közjogi berendezkedés alapjává, így a következőkben ennek keretei között vesszük szemügyre a politikai pártok és az érdekképviselői szervek szerveződésének kérdéseit.

A politikai párt leglényegesebb vonását tekintve egy felfüggesztett állapotban lévő alternatív kormányzatnak tekinthető, mind a kormányzat stábjá (miniszterek és más állami vezetők), mind a működő államvezetés programja szempontjából. A következő parlamenti választásra várva a pártok - alternatív kormányzó gárdát gyűjtve és pártprogramot kidogozva – a kormányzat és irányvonala lecserélésére törekednek.

Az elmúlt kétszáz év nyugat-európai pártfejlődését tekintve - eleinte Angliából kiindulva, majd a XIX. század végére kontinensünk nyugati felét mindinkább meghódítva - az első fejlődési szakaszban a *honorációpártokat* lehetett megtalálni, melyek döntően csak a parlamenten belüli képviselők különböző politikai csoportosulásait jelentették, kiegészülve egy-két sajtóorgániummal, melyek mint egy-egy párt külső szócsövei jelentek meg a szűk (a társadalom néhány ezrelékét jelentő) politizáló nyilvánosság előtt. Az 1800-as évek végére és az 1900-as évek elején – a választójog egyre erősebb kiterjesztése által ösztönözve – a kiterjedt tagságú és egy-egy jól elhatárolható társadalmi osztály ideológiáját valló *szervezett tömegpártok* (vagy más kifejezéssel: osztálypártok) voltak a jellemzők, ahol a szűk hivatásos politikus mag mellett széles pártmozgalmi bázis (milliók pártújságokkal, rendszeres párttaggyűlésekkel és pártszemináriumokkal) adta egy-egy párt szervezetét. Ez a pártforma alakult át a második világháború utáni időktől az osztályhoz kötöttséget elvető és az egész társadalmat megcélzó és ennek minden rétegéből szavazatokra törekvő *néppárt* formájává. Ebben a pártformában persze már benne volt, hogy nem annyira a nagy tagságra törekvés a fontos, hanem a nagy szavazóbázis megszerzése. Ezt tette következetessé az 1970-es évektől Nyugat-Európában a *kartellpárt*, vagy más kifejezéssel a *hivatásos politikusok pártja* mint pártforma. Ezek a pártok már teljesen leoldották magukról a széles tagságot, és leszűkültek a hivatásos pártpolitikusok körüli aktív politizáló polgárok körére (lásd Beyme 1996:32). A széles néptömegek itt már csak a szavazóbázis bővítése szempontjából fontosak, és ennek megteremtésére már nem a szervezeti összeköttetés szolgál, hanem a tömegmédiák nyilvánosságán keresztül meggyőzés. (Ezért néha „médiapártoknak” is nevezik az új pártforma

pártjait.) Jelezni kell persze, hogy ez az utóbbi változás nem minden pártban ment végbe egyforma erősséggel Nyugat-Európában sem, és sok szempontból a tömegmédiумokon keresztül manipulatív tendenciákat erősítő káros hatással jár ez a változás. Ezért néhány országban jogi eszközökkel igyekeznek a párttagság szerepének a növelésére. Például Németországban ennek jegyében vezették be az 1990-es évek elejétől a párttagság nagyságához kötött állami pártfinanszírozás rendszerét. (Erre a pártfinanszírozást tárgyaló fejezetben még részletesen kitérünk) Mindenesetre e változás hatása kettő. Egyrészt a pártok tömegmédiумokra utaltsága nő a tömegek elérésének megteremtése érdekében, másrészt a leoldott párttagság helyére az önálló politikai mozgalmi szféra lép.

Ha az intézményileg és csoportszerűen tagolt társadalom egészébe illesztve kívánjuk megérteni a mai politikai pártok működését, azt lehet mondani, hogy három tér közé beágyazódva alakítják tevékenységüket: a kormányzati szféra működése és követelményei jelentik a pártok egyik, talán legfontosabb vonatkoztatási pontját; másik irányban a társadalomban meglévő értékvilágok valamelyikével fonódnak össze - még ha ez az összefonódás a lakosság véleményeinek eltolódásaival bizonyos fokig alakul is -, és ápolják folyamatosan a kapcsolatokat a saját politikai értékvilágukban működő egyesületekkel, klubokkal; végül egy harmadik vonatkoztatási pontot a pártok számára a különböző társadalmi alrendszerek (oktatás, egészségügy, ipari szféra stb.) érdekképviselői szervezetei és ezek álláspontjai jelentik.

A különböző országokban eltérő pártrendszereket és ezeknek eltérő alakítási lehetőségeit találhatjuk, melyeket egy sor országspecifikus sajátosság is meghatároz, de egy általánosabb összefüggést ezen a téren fontosnak tűnik kiemelni. Ugyanis míg eredetileg a politikai pártok és a parlamentarizmus bölcsőjének tekintett Angliában a kormányra jutott párt a tág kereteket meghúzó alkotmányos szabályokon és szokásokon belül akadálytalanul tűzhette ki célként a működő társadalmi intézmények és állapotok átalakítását, addig az elmúlt évtizedekben *egy sor országban olyan alkotmányjogi berendezkedés és politikai intézmények jöttek létre, melyek nagymértékben beszűkítik a választáson győztes párt kormányzati lehetőségét.* Ennek révén bizonyos fokig kiüresedik a politikai demokrácia, vagy legalábbis az az eszközrendszer, amely minden állampolgárnak egy szavazatot adva az állampolgárok többségének akarására bízta a társadalmi állapotok fenntartását vagy ezeknek esetleg mély átalakítását. Más szavakkal úgy fogalmazhatjuk meg ezt a változást, hogy míg az eredeti angol modell szerint „a győztes mindent vitt” az államhatalomból (a kormányhatalom alakjában), addig az említett országokban a kormánypárt hatalma és változtatási tervei előtt ott állnak korlátként az absztrakt alkotmányi rendelkezéseket szuverén módon kezelő alkotmánybíróságok, a gazdaság vérkeringését meghatározó pénz felett rendelkező központi jegybankok, a különböző társadalmi alrendszerek fennálló állapota felett őrködő kamarák és érdekképviselői szervek, és nem utolsósorban az egyre inkább önálló politikai erőként működő tömegmédiумok kartelljei, melyek sokszor saját politikai céloktól vezérelve erősítenek fel egy kormányzat elleni érdekképviselői tiltakozó akciót, alkotmánybírósági döntést, jegybanki álláspontot vagy az ombudsman kritikáját, vagy épp ellenkezőleg, mindezeket elhallgatják, és ezzel tetszés szerint minimalizálni tudják ezek hatását. Egy kissé szépítő kifejezéssel Arendt Lijphart a „többségi demokráciából” a „konszenzuális demokráciába” átfejlődésnek írja le ezt a változást, míg a németek ezt korábban a Konkurrenzdemokratie és a Konkordanzdemokratie kifejezéssel ragadták meg (lásd Kitschelt 1996:17-29). De a lényegét illetően inkább úgy lehet e változást kifejezni, *mint a milliók egyenlő szavazatán nyugvó demokrácia döntési hatalmának beszűkülését, és a szűkebb professzionális és értelmiségi csoportok által meghatározott intézmények hatalmának kiépülését a kormányzati hatalom mellett. Végző hatása pedig ennek a mindenkori fennálló állapotok védelme az ezt radikálisabban változtatni kívánó politikai erőkkel szemben.*

Általában el lehet mondani, hogy ahol ez a „konszenzuális” demokrácia felé mutató változás végbement, ott az érdekképviselői szervek inkább benne vannak a folyamatos kormányzati döntések meghatározásban, és ezért itt inkább technokrata jellegű szervek ezek. Ezzel szemben, ahol erősebben megmaradtak a többségi demokrácia jellemzői, ott a folyamatos kormányzati munkában ezek nem vehetnek részt, és inkább harci szervezetként, látványos politikai akciókkal tudnak csak hatni a pártokra és a kormányzatra. Vagyis a neokorporativizmusnak nevezett jelenség, ami a pártok szintje mellett az érdekképviselői szervek szintjén való akaratképzést is a középpontba emeli, elsősorban a „konszenzuális” demokráciákban figyelhető meg (Kitschelt 1996).

Nézzünk meg a következőkben a politikai pártokat meghatározó két főbb összefüggést, majd az érdekképviselői szervek működésének néhány kérdésére térünk rá.

## 2. A választási rendszer hatása a politikai pártokra

Ha egy párt nem kerül be a parlamentbe, és erre hosszabb távon sincs esélye, akkor érzelmi alapú személyi közösségként, néhány lelkes „hitvédő” pártjaként fennállhat, de erről a néhány párttagon és családtagjaikon túl a társadalom nem tud, és így társadalmilag nemlétezőnek lehet ezeket tekinteni. Ezért nagyon fontos egy ország választási rendszere, melynek döntő szerepe van a parlamentbe bejutó pártok számának meghatározásában.

Itt két végpontot lehet kiemelni. Az egyiket az egyfordulós, relatív többséggel megelégedő egyéni választókerületi rendszer jelenti, ahol a legtöbb szavazatot megszerző párt akár tíz százalék esetén is elnyeri a mandátumot, és az összes többi párt - akár csak néhány szavazattal kevesebb eredmény elérése esetén is, mint a győztes párt - mandátum nélkül marad. Ebbe a megoldásba be van építve, hogy két párt váltógazdasága jellemzi évtizedekig az adott ország pártrendszerét, és harmadik pár csak megosztani tudná a kormányzatot leváltani törekvő ellenzéki váltópártot, így csak kivételes esetben tud küldeni a parlamentbe akár egy-két képviselőt is. Ha az egyéni kerületi választási rendszernek azt a variánsát választják, amely abszolút többséghez köti a mandátum elnyerését, akkor ezt csak kétfordulós rendszerben lehet megvalósítani, és akkor már több párt tartós léte és a parlamentbe jutásuk valósulhat meg. Ilyenkor ugyanis az első fordulóban külön tudnak megmértezni a pártok, és a második fordulóra az egymás javára visszalépés megállapodásaival a különböző egyéni kerületi mandátumokon több párt megosztva válhat parlamenti párttá. Ezzel pedig több párt tud folyamatosan nyilvánosságához jutva egy tartós szavazati tömböt magához kötni. A relatív többségi rendszerhez képest tehát az abszolút többségű már egy lépést tesz a kétpárti rendszertől a sokpárti rendszer irányába. (Míg az angol pártrendszer az elsőre példa, a másikat a franciáknál láthatjuk.)

A másik végpólust az extrém módon széttöredezett pártrendszert eredményező teljes mértékben listás választási rendszer jelenti, különösen, ha semmilyen bejutási küszöb nem áll az egyes pártok előtt. Itt minden párt állíthat választási listát - vagy országosan egyet, vagy esetleg az ország egyes területi egységeiben: megyékben, régiókban stb. -, majd ahány szavazat egy pártra esett, azt elosztják az egy mandátumhoz szükséges szavazatok számával, és ez adja meg, hogy hány képviselőt küldhet a parlamentbe. Itt a pártok szavazatvesztés nélkül küldhetnek képviselőket a parlamentbe. E választási rendszer hatása, hogy akár a pártok tucatjai is bejuthatnak a parlamentbe - a lengyeleknél az 1990-es évek elején húsznál több párt is bejutott a Szejmbe ezzel a választási rendszerrel - és a pártok sokasága jön számításba ahhoz, hogy meglegyen a



kormányalakításhoz szükséges képviselői többség. Ez csak instabil kormányzást tesz lehetővé, állandó bukásveszéllyel, de még a bizalmi szavazásokat átvészelő kormány is csak lebénult állapotban tud működni, hisz lényeges változtatási terveket nem kockáztathat meg a törékeny koalícióval a háta mögött. Ez utóbbi miatt a listás választási rendszernél igyekeznek újabban mindenhol magas bejutási küszöböt bevezetni, és ezzel korlátok közé szorítani a parlamentbe bejutó pártok számát.

Erre három fontosabb megoldás terjedt el. 1. Egyiket az országos pártlistáknál megállapított küszöb jelenti, és ebben az esetben egy párt csak akkor kaphatja meg a ráesett szavazatok szerint járó mandátumokat, ha ezek elérik az összes érvényes pártlistára leadott szavazatok bizonyos minimális százalékát. (Ez rendszerint négy-öt százalék, de például a törököknél tíz százaléknál húzták meg ezt a határt.) Ennek még erősebb válfaja az, ha az országos összesítésben nem veszik figyelembe egy pártnak azt a területi listáját, amely nem érte el a kötelező minimumot. Vagyis ekkor az országosan kötelező minimum mellett megkövetelik az egyes megyékben területileg is a küszöb átuhrását. 2. Egy másik küszöböt jelent, ha a fenti minimális listás szavazat mellett még beiktatják néhány egyéni mandátum megszerzésének kötelezettségét is. Ez természetesen csak ott lehet, ahol vegyes választási rendszert alkalmaznak, és a parlamenti mandátumok egy részét egyéni kerületi rendszerben osztják ki. Például Németországban az öt százalékos küszöb átuhrása mellett megkövetelik még azt is a pártoktól, hogy minimálisan három direktmandátumot is szerezzenek meg az egyéni választókerületekben, és csak ekkor juthat az egyes párt hozzá a listás szavazatai után járó mandátumokhoz. 3. Végül egy harmadik küszöböt jelent az országos listákon alkalmazott magasabb küszöb felállítása. Például Lengyelországban 1993-tól - miután megtapasztalták a sok parlamenti párt és az instabil kormányzás nehézségeit - a területi listákon alkalmazott ötszázalékos küszöb mellett beiktattak egy még egy hétszázalékos küszöböt is, és ahhoz, hogy egy párt részesedhessen az országos listára felment töredékszavazatokból (Nohlen 1996).

Röviden tehát leszögezhető, hogy az arányos választási rendszer által létrejövő széttöredeztett pártrendszerbe utólagos aránytalanságok beiktatásával igyekeznek közeledni a stabil kormányzás feltételeihez. Ennek ellenére még így is öt-hat párt tudja sok helyen venni az akadályokat, és alakítja az ilyen küszöbökkel védett pártrendszert is, mint az hosszú ideig Magyarországon is látható volt. Ez pedig rendszerint koalíciós kényszert jelent a választások után, illetve azt, hogy radikálisabb változtatásokat a fennálló állapotokhoz képest nem lehet végrehajtani. Az egyéni vagy listás választási rendszer közötti döntés így a fennálló állapotok védelme vagy ezzel szemben a változtatásra törekvő erők támogatása közötti állásfoglalást is magában rejt.

### 3. Politikai részvétel

A választási rendszer mellett egy ország politikai pártjait nagymértékben meghatározza az is, hogy milyen széleskörű az adott társadalom politizálásban való részvétel. A társadalom egyes csoportjai rendszerint eltérő aktivitást mutatnak a politikában való részvételben, és a különböző politikai részvételi formákban is az aktivitás kisebb vagy nagyobb foka dönti el, hogy milyen széles az abban résztvevő társadalmi kör. Ha történetileg, a századunk elejétől nézzük meg a politikai részvétel formáit és arányait, akkor kettős tendencia figyelhető meg ezen a téren. Egyrészt a képzettség emelkedésével és a felsőfokú képzésben résztvevők arányainak radikális kitágulásával - a társadalom egy-két százalékáról mára 30-35%-ára ment ez fel a mai európai országokban - növekszik a politikával szellemi szinten, rendszeres sajtóinformációk alapján foglalkozók aránya. Másrészt azonban ez a megnövekedett

politikailag aktív kör csak egyre csökkenőbb mértékben vesz részt a politikai pártok folyamatos tevékenységében. Ez az eltolódás különösen a társadalom szellemi-értelmiségi rétegeiben szembeötlő, és itt megfigyelhető, hogy ezek körében a pártrésztétel mellett egy folyamatos mozgalmi részvétel is megjelenik. A néhány tízezres párttagságot itt kiegészíti egy hasonló nagyságú kör, és ezek a mindig újra felbukkanó "egypontos mozgalmak" szerveződéséhez adják a rutinnal és mozgalmi technikával rendelkező aktivista kört.

Minél tartósabb politikai részvételi formáról van szó, annál nagyobb aktivitási fok szükséges az abba való beszálláshoz, és e fok növekedésének vonala mellett a következő fontosabb részvételi formákat lehet elkülöníteni: 1. a választásokon való rendszeres részvétel; 2. a tudatos és tartós pártválasztás és az ehhez szükséges információszerzésben való részvétel; 3. passzív párttagság vállalása valamelyik pártban; 4. aktív részvétel valamelyik pártban; 5. hivatásos politikusi tevékenység vállalása.

Nézzük meg részletesebben a fenti részvételi formákban megjelenő társadalmi kör arányait a nyugati politikai rendszerekben, néhány szóval mindig jelezve a hazai helyzetet is az adott szempontból.

**(A választásokon való részvétel)** A politikai információkkal és érdeklődéssel minimálisan sem rendelkező állampolgárok még ebben a négy-öt évenként visszatérő politikai részvételi formában sem jelennek meg. Átlagosan kb. 75-80% körüli a parlamenti választásokon rendszeresen résztvevők aránya a nyugati politikai rendszerekben, ennél lejjebb van Svájcban a részvételi arány - itt alig 40% körüli ez - illetve az Egyesült Államokban alacsony még az utóbbi évtizedekben, ezzel szemben pl. Németországban 90% körül volt évtizedekig ez az arány és csak az utóbbi években ment le a nyugat-európai átlagra. Magasabb még ez az arány ott is, ahol kötelezővé tették a választáson való megjelenést, és ennek elmulasztása esetén egy kis szimbolikus összegű pénzbüntetést szabhatnak ki. Ez a helyzet pl. Belgiumban és Olaszországban, és az utóbbiban ez 93%-os választási részvételi arányt tudott elérni az elmúlt évtizedekben. (Az ilyen választásra kötelező szabályozásnak, a sok más társadalmi-politikai meghatározó tényező között, kb. tíz százalék körüli növelő hatást tulajdonítanak az elemzők (lásd Jackman/Miller 1995). Az alacsony választási részvétel jellemzi az új közép-európai demokráciákat is, ahol a 65-70%-ot már sikerként könyvelik el, mint ahogy Magyarországon is ez a helyzet (Nohlen 1996).

Mindenesetre levonhatjuk a következtetést, hogy a nyugati országokban a társadalomnak kb. 20-30%-a azok aránya, akik még minimális politikai információval sem rendelkeznek, így teljes mértékben érdektelen számukra a politika, míg az új közép-európai országokban ez 35-40%-ot is eléri ez a szám. Jelezni kell még, hogy a választástól rendszeresen távolmaradókon túl esetileg távol maradnak azok is, akik egy pártban csalódva ettől eltávolodtak, de más pártot nem kívántak választani. E mellett növeli az is a választástól való tartózkodók arányát, ha a médiák által alakított közvélemény nem lát alternatívát a fennálló kormányzathoz képest. Ezen túl is el lehet mondani általános szabályként, hogy a társadalom képzetlenebb tömegei között nagyobb az arány a választások elkerülésére - igazolva azt a meglátást, hogy a politikai részvételhez idő, pénz és tudás kell, és minél nagyobb aktivitást igénylő formáról van szó, annál inkább döntő ez. Fontos összefüggés az is, hogy a képzetlenebb tömegek között egy sor véletlen esemény fokozhatja a választások elkerülését, vagy ezzel szemben jelenlétüket. Például bevett közhelynek számít a pártelezők között, hogy verőfényes napon tartott választáson jobban pórul járnak azok a pártok, melyek a képzetlenebb tömegek között rendelkeznek nagyobb szimpátiával, mivel ilyen napokon nagyobb a valószínűség arra, hogy ezek egy része egyszerűen ki megy a telkére dolgozni, vagy elmegy kirándulni, míg a tudatosabb

szavazórétegekkel rendelkező pártok esetében ez néhány százalékkal növelheti szavazati nyereségüket.

**(Tudatos pártválasztók és "vándorszavazók)** A választásokon rendszeresen résztvevő, de tartós pártpreferenciával nem rendelkezők tovább szűkítik az egyes országokban az aktívabban politizálók körét. Ezek arányának feltérképezéséhez fontos tudni, hogy milyen régen működnek már az adott országban a parlamentbe jutás esélyével rendelkező pártok nagyobb törés nélkül, illetve, hogy az adott helyen a választási rendszer hány pártot enged meg parlamenti párttá válni. Egy friss demokráciában még nagyobb a "vándorszavazók" aránya, akik még nem rendelkeznek tartós pártkötődéssel (Ez látható pl. Magyarországon is, ahol a választásokon résztvevők kb. 40-50%-a pártot cserél az egymást követő választásokon, és ez különösen a rendszerváltás utáni első választások után volt különösen jellemző). Általános tételként fogalmazható meg, hogy nagyobb a vándorszavazók aránya a széttöredezett, sok pártból álló pártrendszerekben is, szemben a kétpárti váltógazdaság rendszerében. De itt a vándorlás már inkább egy-egy politikai értékvilágon belüli pártok irányában történik meg. Pl. baloldali pártok szavazói, a nemzeti-jobboldali tábor pártjai vagy a liberális-értelmiségi pártok közötti belső vándorlás említhető itt. A stabil nyugati demokráciákban a vándorszavazók aránya 10-15% körüli a felnőtt lakosság egészéhez mérve, de némileg emelkedő tendenciát mutat az utóbbi években ez a szám, mivel a környezetvédő és alternatív kulturális értékeket hirdető pártok parlamenti párttá válásával megbolygatódtak a kialakult szavazótömbök. Vagyis a tudatos és tartós pártválasztók aránya e társadalmakban a felnőtt lakossághoz viszonyítva, a 75%-os választási részvétel szélesebb köréhez képest már csak 55-60%-ra becsülhető a nyugati társadalmakban, míg az új közép-kelet európai demokráciákban, köztük Magyarországon, ez csak 35-40%-ot jelent.

**(A passzív párttagság aránya)** Még a passzív párttagság vállalása is nagyobb politikai aktivitást feltételez a fentiekhez képest, és így természetesen itt még kevesebb a résztvevők köre. Általános tendencia volt a legtöbb nyugat-európai országban az elmúlt évtizedekben, hogy csökkent a párttagságot vállalók száma, és átlagban a felnőtt lakosság 3-5%-a körüli ezek száma az összes pártot tekintve. (Ennél nagyobb Ausztriában, ahol még ma is 30% körüli ez a szám, igaz, hogy itt az állam erős szerepe a gazdaságban tartotta ezt főként fenn, és az itteni állások "párttagkönyv" alapján elosztása ad magyarázatot erre.) A két nagy német párt, a szociáldemokrata SPD és a kereszténydemokrata CDU esetében 800-800 ezer párttagot számolnak az utóbbi években, és az angol Konzervatív Párt is hasonló párttaglétszámmal rendelkezik. A párttagsági arányhoz kell megjegyezni, hogy míg a liberális értelmiségű bázison álló pártok vagy az újonnan feljövő "zöld", környezetvédő pártok - szintén főként értelmiségű bázison - alig néhány ezres tagsággal rendelkeznek, és a tömegmédiák révén alakítanak ki egy stabil szavazó tömböt maguk körül, addig a baloldali, szocialista típusú pártokra inkább jellemző a szélesebb párttagsági bázis. Pl. míg a német Grüne (Zöldek) pártja alig 20 ezer párttaggal 2,4 millió szavazatot szerzett 1990-ben, addig a német szocialisták a 800 ezer párttagjukkal csak alig ötször ennyi szavazatot tudtak szerezni (Becker 1996). Itt kell megjegyezni, hogy a pártok *szervezettségi aránya* fejezi ki egy párt párttagsága és szélesebb szavazási bázisa közötti arányt, és míg a tradicionális nagy pártok esetében ez 20-30%-os (vagyis a párttagság 3-5-szöröse szavaz az adott pártokra) addig a "Zöld" pártok esetében ez csak ezrelékekben mérhető. (Vagyis e pártok tagsága a rájuk szavazók egy százalékát sem éri el.)

Magyarországon az 1990-es években a legjelentősebb politikai pártok is csak néhány tízezer taggal rendelkeztek, de ezek nagy része csak passzív tagnak tekinthető. A passzív tagságot tekintve 30-60 ezer közöttire lehet becsülni a legnagyobb tagsággal

rendelkező pártok bázisát. Ennél csak az igazi "kartellpártként" szerveződő Fidesz rendelkezett kevesebb taggal jó ideig, de a 2002-es választás után kialakított új pártstruktúrájuk és lazább szövetségi alapra helyezkedésük óta ez a párt is jelentősebb tagságot épített ki. Az 1990-es évek második felében, mikor hat parlamenti pártunk volt, és mellettük az onnan kívül szorult Munkáspárt és MIÉP is komoly tagsággal rendelkezett, e nyolc párt tagsága összesen kb. 250 ezer passzív párttagot tett ki. A 2002 utáni átalakulásban, amikor már csak négy párt maradt az Országgyűlésben, és ezek közül az MDF és az SZDSZ tagsága is a minimálisra morzsolódott le, már csak a két nagy párt, az MSZP és a Fidesz rendelkezett nagyobb tagsággal. De ezek együtt sem adtak ki százezresnél nagyobb számot. Míg a korábbi adat nagyjából megfelelt a nyugati országok adatainak, vagyis a hét és fél millió körüli felnőtt lakosságunk három százalékának, a 2002 utáni állapot már alig egy százalékot tesz ki.

**(Az aktív pártpolitizálók aránya)** A felnőtt lakosság 3-5% körüli párttagsági aránya még mindig csak a politikai aktivitás alacsonyabb szintjét jelenti, mivel az egyes pártokban aktívan politizálók aránya ennek is csak kisebbik részét teszi ki. A német politológusok eltérő eredményei szerint is csak az összes párttagok kb. 20-30%-a az, akik rendszeresen részt vesznek párttaggyűléseken, pártrendezvényeken, és igyekeznek megszerezni a napi politikai ügyek megértéséhez és értékeléséhez szükséges információkat. Vagyis a felnőtt lakosság alig egy-másfél százalékát teszi ki a pártpolitikában aktívak aránya a nyugati országokban. Igaz, hogy pártkereteken kívül, a politika iránt sajtóból informálódók és a politika kérdéseire rendszeres információkkal rendelkezők aránya ennek háromszorosa-négyszerese is lehet, de a pártokon keresztül folyó politikai akaratképzésben (program-meghatározásban és a pártvezetők megválasztásában) igazán csak az említett egy-másfél százalék vesz részt. Az itthoni állapotok vonatkozásában sajnos semmilyen felmérés nem áll rendelkezésre, de média híradásokra illetve saját tapasztalatokra hagyatkozva hasonló kép volt valószínűsíthető az 1990-es években, amikor több párt is parlamenti pártként működött. Az említett tagság csökkenés a 2002 utáni időkre azt hozta, hogy alig több már a passzív tagok száma mint az aktívaké. Vagyis szinte a minimális politizáló magra csökkent a passzív tagság létszáma is, és így nálunk már nem is igen lehet a passzív és az aktív tagság között különbséget tenni.

Jelezni kell még, hogy ez az aktív pátrésztvevő mag egy része be is tud kapcsolódni az önkormányzati, regionális állami testületek munkájába, tehát bizonyos fokig a professzionális politikussá válás rekrutációs bázisát is adják egyben. Teljes szakítás a politikán túli foglalkozással azonban csak a politikai karrier egy pontja után áll be, és ez az országos politikába való bekapcsolódás esetén jön létre. Itt azonban a már említett hármasság (idő, pénz-jövedelem, tudás-képzettség) kiszűri az aktívabb résztvevőket az ide szükséges forrásokkal nem rendelkezőket. Egy bizonyos szint felett a politikában egyre inkább csak a foglalkozás mellett is nagyobb szabadidővel, elegendő jövedelemmel és magasabb képzettséggel rendelkezők tudnak megjelenni. Bár jó néhány pártnál a bázis reprezentálása miatt az adott párt nyilvánosság előtt megjelenő részében is megtartják az alacsonyabb képzettségű pártvezetőket, és a szavazatszerzés logikája alapján ezt a jövőben is valószínűnek kell minősíteni.

Összegezve a politikai részvételi formák eltérő szintjeiről mondottakat azt kell kiemelni, hogy egy-egy politikai párt alig néhány ezres (belülről szintén erősen hierarchizált) pártpolitikus-gárdát jelent, és a jóval szélesebb párttagság vagy még inkább az átfogó szavazóbázis már csak körbeveszi e szilárd "pártmagot". Új párt így könnyen létre tud jönni ugyan egy néhány száz fős vagy ezer fős aktivista kör elhatárolásából, de ennek igazán esélyt csak az adhat, ha a szélesebb politikai részvételi formákban megjelenő csoportok szintjén is be tudják bizonyítani létjogosultságukat. Erre lehetőség nyílik akkor, ha valamilyen okból összeomlott egy

korábbi nagyobb párt, és "szabad-lekötetlen" aktív politizáló rétegek léteznek ideiglenesen. Vagy nagy vándorszavazó tömeg esetén is meg lehet kísérelni a bevett pártok közé betörést, de ide új tematikát és olyan új szempontot kell behozni, ami addig hiányzott a politikai palettáról, és egyben rezonál is már bizonyos fokig a társadalom 3-5%-át jelentő aktív politizálók szélesebb csoportjaiban. Itt jelezni kell persze, hogy gyorsabban mehet végbe ez a felfutás olyan új párt esetén, amely "megtalálta a rést" - vagyis a társadalom politikailag aktív néhány százalékában rezonáló új politikai tematikát és szempontot - a befutáshoz, ha maga mögött tudja a mérvadó médiák támogatását, ezzel szemben csak lassabban és a tömeggyűlések százain át tud befutni az a párt, amely szemben áll a médiokráciával.

#### **4. Az érdekegyesületek - a politikai intézményesülés változásai**

Az első vészjelzéseket már az 1950-es években leadták: "az egyesületek uralma?" - kérdezte riadtan már a címben Theodor Eschenburg 1955-ben kiadott tanulmánya. (Eschenburg, 1955.) Az érdekképviselői szervek gomba módra való elszaporodására hamar felfigyeltek a nyugati politológusok. A második világháború után kiterjedő pártszociológiai kutatások keretein belül eleinte csak kitekintésképpen kezdtek el a hangyaszorgalmú empiriagyűjtők egy-egy érdekegyesület pártokhoz fűződő kapcsolatainak feltérképezését, majd rövid idő után megdöbbenve konstatálták: ismeretlen földrészt fedeztek fel. Csak néhány számmal jelezzük a modern államok érdekegyesületi rendszerének méreteit: pl. a Német Szövetségi Köztársaságban négyezerre tehető azoknak az egyesületeknek a száma, melyek bekapcsolódnak a politikai döntési folyamatokba; az Egyesült Államokban tizenkilencezer, Angliában hatezer, Olaszországban háromezer ez a szám (Jürgen Weber, 1977:85).

Ha nem is ilyen terebélyesen, létezett ez a rendszer már századunk elejétől kezdve Nyugat-Európában, de a politikai struktúrák alapvető kialakítása és az érdekképviselői szervek középpontba nyomulása csak az utóbbi világháborút követő évekre datálható. Milyen okokra vezethető ez vissza; milyen hatásokat vált ki az érdekegyesületek térnyerése a meglévő politikai intézményekben (pártokban, parlamentben, kormányban és minisztériumokban), és végül: melyek a legtipikusabbak közülük - ezt kíséreljük meg felvázolni a fejezet következő részében.

#### **5. Az érdekegyesületek térnyerése**

Az érdekegyesületek mai fénykoruk előtt egy ízben már a politikai porond főszereplőivé váltak: a XIX. század végi bismarcki Németország "az érdekegyesületek eldorádója volt". Akkori felvirágzásuk alapját az abszolút monarchiák megtörésének fokozatossága adta. Egyszerűsítve ezt úgy fejezhetjük ki, hogy a még erős pozíciókkal rendelkező monarchia a társadalom érdekkifejeződését érdekegyesületi szinten már elviselte, pártokká szerveződött formájukat - legalábbis tényleges hatalmi szerepben - még nem. Az alárendelt helyzetben lévő parlament legfeljebb a politikai pártok panaszkodásának színtere lehetett, a tényleges döntésekből mindvégig kimaradt. Ezzel szemben a politikai rendszer alapstruktúráira rákérdezni szándékozó érdekegyesületek tevékenysége probléma nélkül beilleszkedett a fentről induló reformokkal operáló hatalmi rendszerbe.

Ebben a struktúrában az érdekegyesületek térnyerése szoros összefüggést mutatott az állami beavatkozás növekedésével. A sokszor laza formában működő egyesületek a bismarcki ipartámogatási politika hatására országos szintű csúcsszerveket hoztak létre, hogy az egyre növekvő állami tortából nagyobb szeletet kanyaríthassanak ki. És persze az is sajátosan német volt, hogy az 1873/74-es gazdasági válság nyomán szinte minden nagyobb érdekegyesület egyszerre kiáltott állami támogatás után. Az állami beavatkozás tehát kiváltotta az egyesületek szerveződését, az egyesületek létrejötté, visszahatva, felgyorsította az államra alapozódott kapitalista fejlődés kialakulását.

Németországgal szemben a korábban lezajlott angol és francia polgári átalakulás körülményei nem kedveztek az érdekegyesülés típusú szervezetek létrejöttének. Franciaországban a radikális átalakulás lázában már 1791-ben kiadták a "Loi de Chapelier"-t, minden egyesülést megtiltva, nehogy a nemzet egésze és az egyes egyén közé "egy szétválasztó láncszem" kerüljön. Angliában ugyanez a "General Combination Act"-ben néhány évvel később látott napvilágot, azzal a jelentős különbséggel, hogy csak a hivatásokra épülő egyesüléseket tiltotta meg. A XIX. század folyamán azonban fokozatosan megindul egész Nyugat-Európában a munkások szakszervezetbe tömörülése, amelyre válaszként a munkaadók egyesületei is megjelennek, majd a mezőgazdaság érdekeinek megszerveződése is létrehozza a maga érdekegyesületeit, és az 1900-as évek elejére minden jelentősebb partikuláris érdek egyesülettel képviselteti magát a politikai döntéshozatal befolyásolására.

Párhuzamosan ezzel a folyamattal a honorácior bázisú pártokból kialakulnak a szervezett tömegpártok. Az érdekegyesületek létrejött rendszere, amennyiben befolyásolni kívánja az állami döntéseket, azt egy-egy politikai párthoz kötődve igyekszik elérni. Az agrár-egyesületek a parasztpártokat támogatva, a szakszervezetek általában szocialista pártokhoz vonzódva, azokkal összefonódva közvetítik érdekeiket az állam felé, és még sorolhatnánk a példákat. A centralizált tömegpártok létrejöttének függvényében Németországban is egyre csökkent az érdekegyesületek közvetlen állam felé fordulása.

A múlt század 20-as éveire - ha jelentős eltérések mutatkoznak is - Nyugat-Európában az érdekek intézményesedésének egy egységes sémáját lehet felrajzolni:

1. Első fokon a társadalom rétegei, érdekcsoportjai egy erősen differenciált érdekképviselői egyesületi rendszerben intézményesednek. Ezek a szervek egy sor befelé forduló tevékenységet fejtenek ki (pl. tagjaik felé szolgáltatások megszervezését; szociális feladatok ellátását; továbbképzés megszervezését stb.). Másrészt az ellentétes érdekeket képviselő egyesületek az államot bele nem vonva egymás ellen is küzdenek, és ha tudnak, kompromisszumot kötnek. Végül egy párt átfogóbb platformja alá "beállva" az állami döntések felé közvetítik a képviselt réteg érdekeit.

2. A társadalmi érdekkülönbségek intézményesedésének következő szintjét a politikai pártok jelentik. A századelő pártjai (Európában) koherens ideológiai rendszerek őrzőjeként, viszonylag jól elhatárolható osztályok, nagyobb rétegek szószólóiként jelennek meg a politikai porondon. Az adott ideológiai rendszer aspektusából szemlélve, az állami tevékenység minden szférájára kiterjedő programmal rendelkeznek, melynek részleteit a hozzájuk közelálló érdekegyesületek elképzeléseivel töltik ki. Az egymással szembenálló pártok programjai radikális alternatívákat kínálnak a társadalom tagjainak; a drámai szembenállások a választások folyamán - és általában is a mindennapok politikai eseményeinek értékelésében - az érdekegyesülések és egy-egy párt szimbioziséban a pártnak juttatják a túlsúlyt.

A nagy gazdasági válság, a diktatúrák tapasztalatai a második világháború utáni világhatalmi konstelláció új helyzetet teremtettek Nyugat-Európa politikai struktúrái számára. Ez a radikális pártok súlyának csökkenéséhez vezetett az 50-es években, de a tovább élő pártok is mind jobban integrálódni kezdtek a parlamentarizmus keretei közé. Ezek a fejlődési tendenciák rövid idő alatt hatalmi súlyponteltolódásokat hoztak létre a politikai pártok és az érdekegyesületek kapcsolatrendszerében, ill. ennek következtében az állam, a pártok - és az érdekegyesületek közvetítési mechanizmusa is átalakult.

Az ideológiai platformok kilúgozódásának és a politikai pártok programjai közeledésének függvényében folyamatosan szűkülni kezdett már az 50-es évek elejétől azoknak a kérdéseknek a köre, amelyek a társadalom partikularitásából kiindulva a politikai pártok közvetítésével kapcsolódtak be az állami döntési folyamatokba. Azzal, hogy a pártok lemondtak a parlamentarizmus "végre megtalált formájával" szembeni alternatívákról, egyre ritkábban tudnak valamilyen többletet hozzáadni az érdekegyesületek kidolgozott alternatíváihoz, és ez két irányból is lehetővé teszi az állami szervek, ill. az érdekegyesületek összekapcsolódását. A kérdések depolitizálódásával csökken a mindenkor kormánypártnak az egész állami szervezetet részletekig ellenőrző tevékenysége, és e korlátok eltűntével egyre sűrűbben keresik meg a minisztériumok és más főhatóságok egy-egy döntés meghozatala előtt a döntés által érintett rétegek érdekképviselői szerveit.

Ugyanígy az érdekegyesületek számára is mind formálisabbá válik követeléseik pártokon keresztüli továbbítása, mindinkább emancipálódnak egy-egy párt gondoskodása alól, és közvetlenül lépnek fel az állami döntéshozók előtt. Mutatja ezt a szakszervezetek világháború utáni fejlődése Nyugat-Európában, ahol, ha lehet is affinitásokat kimutatni a szakszervezetek és a munkáspártok között, de a szakszervezetek deklarátívan leszögezik a pártoktól való függetlenséget. A tőkés érdekegyesületek eloldódnak a korábbi nagytőkés pártoktól, és kibékülnek a korábban ellenségnek tekintett szociáldemokrata pártokkal. Egyáltalán: a pártok "néppárttá válásának" menetében az egyes pártok lemondanak azoknak a követeléseknek programba vételéről, amelyek tömegbázisuk - potenciálisan az egész társadalom - egyes részeit antagonisztikusan szembeállíthatják. Másik oldalról azonban lemondanak a fennálló alapintézmények megkérdőjelezéséről is, így egyre inkább csökken a pártok szerepe a politikai akaratképzésben.

Ehhez persze hozzá kell tenni, hogy mindez az utóbbi évtizedek tőkés gazdaságainak folyamatos prosperitása mellett történt, és a minduntalan újra jelentkező gazdasági problémák miatt korántsem biztos a pártok kiiktatódásának folytatódása. Jelenleg is egy sajátos hullámvázlat lehet megfigyelni. Ha egy probléma nem mozgatja meg mélyen a közvéleményt - és az esetek többségében ez a helyzet -, az állami döntési folyamatok felé az érdekképviselői szervek közvetítik a társadalom partikuláris érdekeit, és kötik meg a kompromisszumot a pártok beleszólása nélkül. Ám minden olyan esetben, amikor a felmerült kérdés mozgósítja és megosztja a közvéleményt, megszűnik az érdekegyesületek békés kompromisszumkötése a nyilvánosság háta mögött, és az alternatívák kompromisszumainak kidolgozása a pártok hatáskörébe kerül.

Kitűnően igazolta ezt a politikai akaratképzés szintjei közötti hullámvázlat az az esettanulmány az 1970-es évek elején, amely az angolok Közös Piacához való csatlakozásának döntési folyamatát vizsgálta. A belépés eleinte különösebb vita nélkül folyt, és a felmerült alternatívák körül az érdekegyesületek harcoltak. A kérdés jelentősége miatt egy idő után a közvélemény szembenálló táborokra bomlott, és a korábbi szakmainak álcázott részletkérdések érdekérintettsége felerősödött. A

probléma átpolitizálódásának menetében fokozatosan csökkenni kezdett az érdekegyesületek szerepe, majd teljesen a pártok vették kézbe a döntés kialakítását. (J. Weber 1977:286).

## 6. A térnyerés hatásai a politikai rendszerre

Az érdekképviselői szervek előrenyomulása csökkentette a pártok jelentőségét a politikai rendszer egészén belül, és ez változásokat hozott létre az egyes pártok belső hatalmi viszonyaiban is. Mint láttuk, a század első felében a párt és az érdekegyesület viszonyában a hatalmi túlsúly a pártokhoz került, épp a pártok radikális szembenállása és a társadalom ennek megfelelő táborokra bomlásának következményeként. A sokszor ostromállapotra jellemző politikai körülmények közepette a centralizált pártok vezetése árgus szemekkel őrizte a párt egységét. Ez kihatott a vezető-kiválasztásra, a pártok parlamenti képviselőinek erős kézbe tartására, a belső irányzatok képződésének csírájában elfojtására, a párt helyi szervei akaratképzésének felülről történő erős kontrollálására.

A világháború utáni "nagy konszenzus" létrejötté alapjaiban húzta ki e tendenciák alól a talajt. A pártok vezető csoportjainak kiválasztásában felerősödött a közelálló érdekegyesületek befolyása; az egyes pártok apparátusa és a közelálló egyesületi apparátusok szinte összefonódtak. Ezzel párhuzamosan a parlamenti pártképviselők utánpótlása mindinkább az érdekegyesületi múlttal rendelkezők közül került ki ez idő óta, és ez a képviselők sajátos kettős elkötelezettségét teremti meg. Ha a párt nem exponálja magát egy kérdésben, a parlamenti képviselő "érdekegyesületi szemüvegen" keresztül szemléli a felmerült problémákat, ha ellenben a párt - az előbbieken vázoltak szerint - harci riadót fúj, beáll a sorba, és követi frakcióvezetése utasításait.

Tehát csökkent a pártok centralizáltsága Nyugat-Európában, és működési stílusuk az USA kezdettől fogva kevésbé centralizált pártjaihoz vált hasonlóvá. Sőt, mintha a múlt századi honorácior-pártok kritikai-értelmi jellegű akaratképzése éledne fel. Egy alapvető különbséget azonban jelezni kell. A párton belüli akaratképzés vitán és kompromisszumon alapuló mechanizmusa nem a nyilvánosság előtt alakult újjá. Egy-egy érdekegyesületi csúcsszerv hierarchizált szervezetén belül hozza létre az elsődleges érdekkompromisszumokat, majd az azonos párthoz közelálló egyesületek csapnak össze egy-egy döntés alternatívái fölött, végül az engedelmessé vált párt - és a beépített egyesületi képviselőkön keresztül - pártakarattá emeli a kialakult kompromisszumokat. A nyilvánosság csak morzsákban értesül a háttérben folyamatosan lezajló kompromisszumokról. Ha ezen az úton halad a partikuláris érdekek állami döntésekbe való közvetítése, akkor a végső pontot a parlamenti bizottságok jelentik, a nyilvánosság előtti parlamenti ülések vitái legföljebb már csak a megvívott csaták utórezgéseit jelentik.

A megerősödött érdekegyesületek állami döntésekbe kapcsolódásának csak egyik csatornája a parlament. Nem is a legfontosabb. Lényegesebbek azok a formák, amelyek a közigazgatási apparátussal kapcsolják össze őket. Az összekapcsolódást elősegítendő, az érdekegyesületek már a közigazgatási szervek struktúrájának kialakítását is igyekeznek befolyásolni. Jürgen Weber kissé karikírozva írja: egy-egy jelentősebb érdekegyesület fő ambíciója, hogy külön minisztériumot létesítsenek az általa képviselt ágazat állami irányítására, ha ez nem megy, legalább egy osztályt vagy alosztályt különítsenek el egy minisztériumon belül ágazata számára, de a kisebbek



egy külön referenssel is beérik. Következő lépésük az intézményesített posztra, osztályba, minisztériumba stb. az egyesülettel szimpatizáló hivatalnok bejuttatása.

A befolyásolásnak informális útjai mellett kialakult az adminisztráció és az érdekegyesületek összekapcsolódásának egy legális formája is: a minisztériumok mellett működő bizottságok ("Beirat", "Komission", "advisory bodies" stb.) rendszere. Különböző súlyúak ezek a bizottságok, de csak a jelentősebbeket számolva is nagyon terjedelmes rendszerük: az Egyesült Államokban hétszáz bizottság működött 1958-ban szövetségi főhatóságok mellett, Angliában nyolcszázötven, az Németországban kétszázhárom. Egy-egy bizottságban az adott ágazat jelentősebb érdekegyesületeinek és az érintett minisztériumoknak a képviselői vesznek részt. Tulajdonképpen "kvázi-parlamentek" ezek, amelyek a törvény-előkészítésben és más állami döntések előkészítésében formalizáltan becsatornázzák a társadalom eltérő érdekeit. Ezt a jellegét kitűnően példázza az Németországban az 1970-es évek elejétől működő "Konzentrierte Aktion", amely a szövetségi gazdasági minisztérium mellett szerveződött meg. Rendszeres időközönként összeülő testületről volt szó, melyben minden jelentős érdekegyesület képviseltette magát. A kormány fontosabb döntéseit már a tervezés időszakában megvitatták, és így a kormány előre tudott számolni döntéseire várható reakciókra, ill. az érdekegyesületek megismerték egymás alternatíváit, és lehetőség szerint kompromisszumokat tudtak kötni.

Ez a fejlődési tendencia is egy sor súlypont-eltolódást hozott létre a nyugati politikai rendszerekben. Tovább csökkentette a parlament súlyát, és át- és túlpolitizálja a miniszteri apparátusokat. "Az NSZK-ban a szőlészetet és a borászatot nem igazgatják, hanem gondozzák" - írta ironikusan Jürgen Weber, utalva a mezőgazdasági minisztérium illetékes főosztályának összefonódására a borászat csúcsegyesületeivel.

Az érdekegyesületekre alapozódó politikai mechanizmus kialakulása eltérő hatásokat vált ki a társadalom egyes érdekcsoportjaiban. Az egyes érdekek szervezhetőségében, "konfliktusképességében" jelentős különbségeket találhatunk. (Konfliktusképes minden olyan érdekcsoport, amely olyan monopolizált "javakkal" rendelkezik, melyeknek szankciószerű megvonása a társadalom életében zavarokat eredményez.) Az egyesületi kutatás alaptételeként érvényes: minél átfogóbb csoport kerül valamilyen érdekközösségbe, és minél távolabb esik ez az érdek a közvetlen napi kihatású anyagi kérdésektől, az ezen az alapon szerveződött egyesületek tagjai annál kevésbé mobilizálhatóak az érdekek védelmében.

A kismértékű szervezhetőség és konfliktusképesség ugyan hátrányos helyzetbe hozza az adott érdekegyesületeket, ez azonban a képviselt érdek objektív fontosságából semmit nem von le. A hosszú ideig visszhangtalanul működő környezetvédő, természetbarát egyesületek bár mindvégig képtelenek voltak az állami döntéseket befolyásolni, az általuk felvetett problémák objektív súlya fokozatosan megmozgatta a nyugati társadalmak mind nagyobb részét, és végül tömegmozgalom alakjában, majd a "zöldek" pártjaként a politikai intézményesedés pártrétegét átszakítva törtek ki az egyesületi lét korlátaiból. (Ha kisebb mértékben is, de a fogyasztói egyesületeknél is hasonló erjedés ment végbe az ezredforduló előtti években.)

Az érdekegyesületek több irányban érvényesítik befolyásukat, és mindig a befolyás címzettjétől függ az érvényesülést alátámasztó eszköz. A pártoknak pénz kell és a választásokon szavazat, emellett az egyesületi apparátus szakértői potenciálja is érdeklődésükre tarthat igényt. Az állami adminisztráció számára elsősorban információkat és egyesületi szakértőket biztosítanak. A politikai pártok finanszírozásában kiemelkedő szerepet játszanak az érdekegyesületek. Talán érezhetővé válik a pénzügyi súlykülönbség a pártok és érdekegyesületek között, ha a Német Szövetségi Köztársaság 1971-es adatát idézzük: az egyik (igaz, a legnagyobb)

szakszervezeti csúcsszervnek 100 millió márka volt ebben az évben a költségvetése, míg az összes politikai pártnak 110 millió. A pénz persze nem minden, sőt néha csak árt a párt választási esélyeinek. Frappáns példája ennek az 1969-es német választás, amikor a nagytőke egyesületei saját költségen egész oldalas újsághirdetések tömegével bombázták a választópolgárokat a CDU/CSU érdekében. A nagytőke túl nyílt kiállása azonban a kisemberek tömegét fordította a szociáldemokraták felé (Weber 1977:312).

A pénz és egy biztos szavazati tömb garantálása felnyitja a pártokat az ezeket kínáló érdekegyesülések követeléseire előtt. Itt persze még a vázlatos elemzés szintjén is differenciálni kell az egyes pártok és országok között. Pl. a szociáldemokrata pártok még "ideológiátlanodásuk" mai fokán is jóval zártabbak, mint a polgári pártok, a kommunista pártok pedig - bár különbségek köztük is vannak - továbbra is őrzik alapvető zártágukat az érdekegyesületek befolyásoló törekvéseivel szemben. Ezekben az esetekben a politikai párt saját tagságára, illetve a tagdíjakra támaszkodik, és ez adja ütőerejét. Az érdekegyesületek középpontba kerülésével azonban a fő tendencia a nyugati pártoknál az önálló tagság szerepének csökkenése és a szavazati tömbök első fokozatú érdekegyesületek általi megszervezése. Ehhez járul, hogy a tömegkommunikációs rendszerek szerepnövekedésével a pártok és a választópolgárok kapcsolata átstrukturálódik. Mint Jürgen Habermas - kissé kihegyezve - írja, "...előnyös egy párt számára, ha egyáltalán nincsenek tagjai, hanem csupán a választások idejére éled fel egy reklámcég centralizált manőverezési képességével, amelynek egyetlen célja: a propagandahadjárat végrehajtása".(Habermas 1971:182).

A közigazgatásnak valóságos információk, ezeket feldolgozni képes szakértők kellene - és az érdekegyesületek egymást túlllicitálva (és egymást korrigálva) kínálják fel őket. De miért szorul rá az államapparátus az egyesületi információkra és szakértőkre? Az állami beavatkozás és a társadalmi reprodukció szintjének kölcsönhatásos növekedésével egy sor új szükséglet fogalmazódik meg az állami tevékenységgel szemben. Ahhoz, hogy az óriásivá növekedett állami tevékenység tényleg a kívánt hatásokat érje el, a döntéseivel érintett szférák nagyon mély és részletes átlátását előfeltételezi. Az egyik válasz erre az, hogy az államapparátus az utóbbi évtizedekben ugrásszerűen megnőtt a fejlett tőkés államokban, ám ezt kiegészítő tendencia, hogy az érdekegyesületek apparátusai hasonló mértékben növekedtek, és a már vázolt módon bekapcsolódnak az állami döntési folyamatok előkészítési szakaszaiba. Elvileg elképzelhető lenne ugyan az állami apparátus további kiegészítésével és hatósági adatszolgáltatási kötelezettség előírásával a szükséges információk biztosítása, de a konfliktusok felszínre hozására épülő jóléti állam részére az érdekképviseletek bekapcsolása a döntéshozatalba már döntéseinek meghozatala előtt ismertté teszi a döntést követő társadalmi reakciókat.

Összefoglalva: a mai fejlett modern államok döntési mechanizmusa az érdekegyesületi rendszer kiépítésével racionalizálhatja az érdekmozgásokat, és a várható társadalmi reakciókat információként kalkulálja döntései kialakításánál. Ennek előnye, hogy nem csak "hangulatjelentésekből" értesül a társadalmi feszültségekről; hátrányáról - a közigazgatás túlpolitizálásáról - már szóltunk. Az állami döntési folyamatok átstrukturálódása következtében sajátos konfliktuspotenciál teremődik meg a nagyobb apparátussal rendelkező érdekegyesületek számára. A mégoly biztos parlamenti többséggel rendelkező kormány is meggondolja törvényjavaslatainak beterjesztését, ha az előzetes érdekegyesületi egyeztetésnél az érintett ágazatok csúcsegyesületei elutasítják a tervezetet.

## 7. Az érdekképviselési szervezeti rendszer

Néhány számmal már jeleztük az érdekegyesületi szervezetrendszer méreteit: több ezres tömegükből csak a legdöntőbbeket emelhetjük ki egy vázlatos bemutatásnál. A politikai mechanizmus, szerencsénkre, maga is szelektálja ezeket, és folyamatosan csak a következőkben ismertetett érdekképviselések köre képes befolyásolni a politikai döntési folyamatokat. Hogy néhány ilyen szelektáló mechanizmust felsoroljuk, utalhatunk a már említett nyugat-német "Konzentrierte Aktion" szerepére, ahová az érdekképviselési csúcsegyesületek közül csak egy bizonyos politikai súly fölöttieket hívják meg. Hasonló szerepet töltenek be itt a mindenkorai kancellár rendszeres eszmecsereit a legfontosabb érdekegyesületek elnökeivel. A törvény-előkészítés parlament előtti szakaszában szintén kialakultak szelektálási mechanizmusok, amely révén meghatározott érdekegyesületi kör privilegizált szerepet játszhat a törvények formálásában. Németországban a szövetségi minisztériumok általános ügyrendje biztosítja a véleményezési jogot a legfontosabb érdekegyesületek számára. Svájcban, Ausztriában, Svédországban alkotmányjogilag formalizált külön eljárás jött létre a legfontosabb érdekegyesületeknek a törvény-előkészítésbe való bekapcsolására. A svédeknek a "remiss eljárás" alakult ki e célból, és ez szelektálja az érdekegyesületeknek a politikai döntési folyamatokba való bevonását. Lényege ennek az, hogy egy-egy törvénytervezet előzetes véleményezésébe ugyan több száz érdekegyesületet bevonnak, de szűkebb az a kör, amelyet sűrűbben vonnak be e véleményezésekbe, míg végül 30-35 érdekegyesület marad, amelyek minden törvénytervezet véleményezésénél hallatják szavukat.

Még ha ezt a politikai rendszerek szelekciós mechanizmusai által "kiszűrt" magot emeljük is ki, olyan tarka képet kapunk, hogy nem vállalkozhatunk általános nyugat-európai tabló felrajzolására. Ezért csak példaképpen vázoljuk a Német Szövetségi Köztársaság érdekegyesületi rendszerének alapjait. A politikai befolyás szempontjából legfontosabb érdekképviselési szervek a gazdasági szférában szerveződtek. Közülük is kiemelkednek a szakszervezetek, a másik oldalon a munkáltatók, a tőke érdekképviselési szervei. Ez utóbbiak - a szakszervezetek egységes struktúrájával szemben - szervezetenként differenciáltabbak. A differenciáltságban a csúcsszervek ("Spitzenverband"), ill. ezek fölött még átfogóbb szervek ("Dachorganisation") teremtik meg az egységet. A német tőkéscsoportok érdekképviseléseit közül három szervezeti piramist emelhetünk ki. A gazdasági ágazatokra épülő egyesületi rendszert, amely 39 ágazati "Spitzenverband"-ban fut össze (cukoripari, építőipari stb.), fölöttük áll egy "csúcs-csúcsszerv" ("Dachorganisation"), a Német Ipar Szövetségi Egyesülete (BDI). A másik szervezeti piramis a tőkéseknek mint munkaadóknak az érdekeit védi. Ez az előbbihez hasonló tagoltsággal 44 csúcsszervvel fut össze egy "Dachorganisation"-ba, a "Német Munkaadók Szövetségi Egyesületébe" (BDA). Ezt a két szervezeti rendszert egészíti ki az ipari és kereskedelmi kamarák rendszere (az előbbieket szervezeti tagoltságának megfelelően), élén a "Német Ipari és Kereskedelmi Gyűléssel" (DIHT).

A mezőgazdaság érdekképviselési rendszere is több egyesületi piramison nyugszik. Legfontosabb közülük a "Német Parasztszövetség", amelynek nagy befolyása van a központi állami szerveknél, a pártok közül pedig különösen a kereszténydemokraták akaratképzésébe szólnak bele. Az értelmiségi rétegek között a legtagkább az egyesületi rendszer képe: csak az orvosoknak 50 egyesülete működik, és pl. legfontosabb csúcsszervük, a "Szövetségi Orvosi Kamara" tevékenysége nélkül nem érthetjük meg Németország egészségügyi politikáját. Kiemelhetjük még a fogyasztók érdekeit védő egyesületeket. Jelentős a területi érdekek védelmére szerveződött érdekképviselési szervek befolyása is. A német nagyvárosok érdekeit a "Német Városgyűlés" elnevezésű csúcsszerv képviseli, komoly központi apparátussal, és nagy pénzügyi alapokkal. De ugyanígy csúcsegyesületük van a kisebb városoknak és községeknek is.

érdekek védelmére, valamint az alsó szintű területi igazgatási egységeknek.

Ha itt el is vágjuk az empirikus adatok ismertetését, talán ezzel érzékelhetővé válnak a nyugat-európai államok érdekképviselési rendszereinek körvonalai, amelyek nagyságától a kialakuló magyar érdekképviselési rendszer még messze el van maradva.

## 8. A globális politika szerveződései

A pártok, az érdekegyesületek és a politikai mozgalmak mellett – mely utóbbira egy későbbi fejezetben térünk ki –, külön kell említeni még a globális politikai szerveződéseket. Az 1970-es évek végére létrejövő globális gazdasági szerveződések és a pénztőke országhatárok közé szorított mozgásának felszabadulása új helyzetet teremtett a nyugati civilizációs kör társadalmában, és a korábbi évtizedekre jellemző keynesi kapitalizmus helyett a neoliberais-monetáris kapitalista társadalomszerveződés vált meghatározóvá (Gill 2001; van der Pijl 1984, 2001). A szovjet blokk szétesése után az itteni országok, köztük Magyarország is, már ebbe az átalakult nyugati civilizációs körbe csatolódtak be. Az átalakult kapitalista szerveződés egyik legfontosabb eltérése a korábbtól abban áll, hogy az egyes államok társadalomszervező és ellenőrző szerepe visszahúzódott, és helyét egy sor helyen a piaci szervezés vette át. A piaci szerveződés erői pedig döntően globális szinten, az államok határait átszelve alakították ki működési mechanizmusait, és nemzetközi szervezetek és szerződések révén kiszabadították magukat az egyes államok ellenőrzése alól. Ez a változás egyrészt megnövelte azoknak a szerveződéseknek a szerepét, melyek már korábban is léteztek a globális tőkés csoportok együttműködési formáiként, másrészt újak jöttek létre. Nézzük meg közelebbről ezeket a szerveződéseket, és azt, hogy miért nem lehet besorolni ezeket egyszerűen az egyes országok politikai rendszereiben megtalálható formák (pártok, érdekegyesületek, mozgalmak) keretei közé.

A legfontosabb globális politikai szerveződések a davosi Világgaazdasági Fórum, a New York központú Trilaterális Bizottság, a Bilderberg Csoport, a párizsi Nemzetközi Kereskedelmi Kamara, és a Vállalkozók Európai Kerekasztala jelenti, de az ezek által szervezett több ezer milliárd dolláros pénztőke és velük összefonódó transznacionális vállalatbirodalmak mellett olyan kisebb „oldalágak” is ide tartoznak, mint a Soros-Alapítványok globális hálózata és az e körül kiépült sok-sok országot átfonó intézethálózatok, mint pl. a Nyílt Társadalom Intézet-hálózat. Ezeket a szerveződések nem lehet pártoknak tekinteni, nem lehet mozgalmaknak vagy érdekegyesületeknek sem, noha egyes részeik szervezésként ideiglenesen felhasználhatják e a formákat is. Szerveződésük átfogó egésze azonban más logika alapján működik, és más összetevőik vannak, mint az előbb említett formáknak.

Alapvető jellemzőjük, hogy a nagy pénztőke felett rendelkezők szűk csoportjai szervezik, és az, hogy több országban együttesen építik ki forrásaikat és egyes részeit. Vagyis míg a politikai akaratképzés többi formája a demokratikus elven, a meggyőzésen, és az így nyert tagságon, illetve szavazóbázison nyugszik, és így nyeri el erejét, addig ez a szerveződési forma közvetlenül a pénztőkék és az általuk ellenőrzött vállalkozói tőke erején, és ezen keresztül lép be a társadalom feletti ellenőrzésért folyó politikai küzdelmekbe. Ebben az esetben tehát a politikai alrendszer elkülönülése csak részleges, és e szerveződési formánál az erőt nem a szavazatszerzés logikája adja, hanem a pénztőke maga. És ennek révén – a tömegmédiák és a szellemi szektorok részleges uralása nyomán – szerzik meg a közvélemény

támogatását, amennyiben egyáltalán szükséges ez a piaci ellenőrzésen túl. Kissé sematikus felrajzolva e szerveződések működését, azt lehet mondani, hogy a pénztőkés csoportok egyes tagjai, mintegy munkamegosztásként, a pénztőke és az ezzel összefonódott vállalkozási tőke operatív működtetése helyett e tőkés csoportok társadalomszervező feladataira szakosodnak, és a globális működtetéshez szükséges folyamatos egyeztető-tanácskozó tevékenységet látják el (Apeldoorn 2001). Az óriási tőkeerő lehetővé teszi, hogy a társadalomszervezéshez szükséges szakosított társadalomtudományi intézeteket (közgazdasági, politológiai, szociológiai, alkotmányjogi stb.) működtessenek, alapítványaik köré szervezett ösztöndíjhálózatokat építsenek ki, és ezzel az egyetemi-tudományos szektor kutatói és professzori gárdájának egy részét bekapcsolják tevékenységük segítésébe. Mindezek mellett a tömegmédiák nagy részének pénzügyi ellenőrzésük alá vonásával egy átfogó közvélemény-formáló gépezetet tudnak teremteni. Ezen az úton bizonyos fókig a nagy, demokratikus elven szervezett pártokat is az ellenőrzésük alá tudják vonni, mert tömegmédiáik és véleményformáló segédcsapataik révén „szalonképtelenné” tudják tenni azt a pártot, illetve a pártoknak azokat a vezetőit, akik komolyabb módon veszélyeztetnék kormányra jutva a monetáris-neoliberális mechanizmusokon keresztüli hegemoniájukat. Mint a trilógia első kötetében jeleztük, a neo-gramscianus terminológiában ez a szerveződés a globális pénzoligarchia és az egyes országokban levő „organikus értelmiségi” csoportjainak együttesét jelenti, és a hétköznapi szóhasználatban a balliberális értelmiségi köröket értik az „organikus értelmiségi” csoportok alatt.

E globális politikai szerveződések a monetáris-neoliberális kapitalizmus létrejöttének végső szakaszában, az 1980-90-es években elérték, hogy néhány nagy nemzetközi szervezet, a Világbank, a Valutaalap és a Világkereskedelmi Szervezet olyan szabályozókat alakítsanak ki, melyek a globális pénzoligarchia működési feltételeit tükrözik, és az ezekkel szembeforduló államok formális szankciók kiszabása alá kerülnek. E mellett a transznacionális vállalatok termelésben és az élet többi területén játszott egyre növekvő szerepe hegemon pozíciót biztosít a globális pénzoligarchia csoportjainak. Ezentúl az, hogy egy-egy országból akadálytalan kivonulási lehetőségük van - és ez a termelés és az általuk szervezett szektorok működési zavaraihoz vezetne -, lebénítja a velük szembeni ellenállást. De a legtöbb európai és amerikai országban a tömegmédiák és a véleményformálás eszközeinek e pénztőkés csoportok kezében összpontosulása amúgy is nehezíti a globális pénzoligarchia elleni fellépés megszervezését. E szerveződés csúcán állnak az említett globális politikai szerveződések, a Bilderberg Csoport, a Trilaterális Bizottság, a Világgazdasági Fórum, és oldalágaik, mint a Soros-Alapítvány-ok és intézeteik hálózatai. Az a párt, vagy politikai törekvés, amely e globális hálózatokkal szembekerül a nyugati civilizációs kör társadalmában, médiáhatalmuk, véleményformáló értelmiségi köreik támadása alá kerül, és az eddigi tapasztalatok szerint ez rendszerint az adott politikai párt vagy annak megtámadott része marginalizálódásához vezet, és nem lesz esélye nagyobb parlamenti párttá váláshoz.

A differenciálódott politikai logika és a demokratikus politikai formák - pártok, érdekegyesületek és mozgalmak - mellett tehát ezekre a politikai szerveződésekre is figyelni kell a politológiai elemzésekben.

## VIII. fejezet

### A politika finanszírozása

A finanszírozás formái előtt mint előkérdést fontos magukat a politikai tevékenységek eltérő területeit is számba venni annak megértéséhez, hogy részletesebben minek a finanszírozása merül tulajdonképpen fel a politika pénzügyeinél? Induljunk ki e tevékenységeknél a legközvetlenebbül politikai tevékenység belső körétől, majd egyre táguló körökön át az olyan tevékenységek felé, ahol már egy sor más tevékenységgel keverednek a direktebb politikai célkitűzések.

a) *A választási küzdelem* jelenti a modern politikai tevékenység központi magvát. A periodikusan visszatérő választások négy-öt évre megszabják az egyes politikai erők és a politikusok erőterét, lehetőségeit, így a legnagyobb erőfeszítések és anyagi áldozatok erre a küzdelemre irányulnak.

b) *A pártok parlamenti frakcióinak finanszírozása* jelenti a folyamatos politikai tevékenység finanszírozásának szűkebb formáját. De ennek alternatívája lehet az, ha a parlamenten belülre jutott politikust, mint képviselőt magát finanszírozzák - személyes szakértői stáb biztosításával számára - és nem kötik be pártfrakcióba, hanem a parlament állandó bizottságait teszik a parlamenti munka központi szervezeteinek. (Az Egyesült Államok kongresszusában ez a helyzet.)

c) *A politikai pártok szervezeteinek folyamatos fenntartása* és a választások közötti tevékenységének finanszírozása jelenti a következő kört, amely már a parlamenten kívüli folyamatos politikai tevékenységre vonatkozik.

d) Az egyes pártok politikai akadémiáinak, alapítványainak finanszírozása már a szűkebben vett politikai tevékenység keveredését jelenti az átfogóbb ideológiai, politikai képzési tevékenységgel, sőt ezeknek alárendelve neutrálisabb társadalomtudományi kutatások is megjelennek itt egyes helyeken. A jövőbeli politikusnemzedék rekrutációjához, a megfelelő káderek kiválasztásához vagy átfogóbban a szimpatizáns értelmiségi rétegek felé az adott párt prioritásainak közvetítésénél fontosak ezek a politikai akadémiák és alapítványok. De sokszor a pártprogramok szakértői háttérbázisának megszervezése is ezekben az intézményekben történik meg.

e) *A politikai sajtó tevékenységének finanszírozása* is ebbe a "kevertebb" szférába tartozik már. Az események meghatározott szempontú tálalása, a politikai ellentábor hibáinak, problémáinak közfigyelembe emelése sajátos akcentust ad a tömegkommunikáció átpolitizáltabb részének, és a különböző politikai erők tevékenységének sajátos meghosszabbításait jelentik ezek.

f) Végül az egyes ifjúsági szervezetek és politikai egyesületek finanszírozása is érinti a politika pénzügyeit. Állami finanszírozásuk mellett tehermentessé válik a pártok kasszája, és nem nekik kell gondoskodni a hozzájuk közelálló ifjúsági szervezetekről. Ezzel szemben állami finanszírozás nélkül ez tőlük von el forrásokat.

Rátérve közelebbről a politikai tevékenységek finanszírozási formáira, három alapformát lehet megkülönböztetni itt: az egyes pártok tagsági díjait, a pártok és politikusok számára adott adományokat és végül az állami költségvetésből juttatott finanszírozást. Ezen kívül, mint negyedik formát lehet említeni az egyes politikai szervezetek pótlólagos gazdasági tevékenységéből származó jövedelmeket. Ez azonban csak alárendelt formát jelent, és csak néhány párt esetében kap szerepet.

## 1. A párttagdíj szerepe.

A XIX. század végétől kialakuló tömegpártok szervezeteinek tevékenységét alapvetően a párttagok tagdíjából fedezték. A párttagok százezrei - vagy a legnagyobb pártoknál milliói - egy kisebb összegű tagdíj fizetése esetén is biztosítani tudták a pártban főhivatásszerűen tevékenykedő pártvezérek és pártapparátus megélhetését, ill. a rendezvények, kampányok költségeit. Ezt a fajta finanszírozást két fejlődési tendencia összegző hatása tette az elmúlt fél évszázadban mindinkább elégtelenné. Az egyik ilyen tendenciát az elektronikus tömegművelő - a rádió, majd a televízió - kifejlődése, és ezek közvéleményformáló dominanciájának kialakulása jelenti. Ennek révén többszintűvé vált a tömegkommunikációs szféra, és a pártoknak nem elég már egy saját pártújság fenntartása a számukra kedvező közvélemény kialakítására. Költséges műsoridőt kell vásárolni a TV-csatornákon, rádióadóknál; fizetett politikai hirdetésekkel kell a sokszínű írott sajtóorgánumban is megjelenni, és az ellenfél pártokkal konkurálva költséges rendezvények szervezésével kell megkísérelni azt, hogy a közfigyelem középpontjába kerüljenek. A választási küzdelmek során mindezek hatványozottan emelik a kampányok költségeit. Egy másik nehézséget jelent a tagsági díjra alapozott pártfinanszírozásban, hogy mint általános tendencia, folyamatosan csökken a párttagság létszáma a legtöbb nyugat-európai párt esetében. Például a holland pártok esetében csak 1960 és 1987 között ez több mint 50 % volt, és 700 ezerről 300 ezerre csökkent a pártok ossztagsága (Gladdish 1991: 80.)

Egyre inkább elégtelenné válik tehát a párttagdíjra alapított pártfinanszírozás a modern politika keretfeltételei mellett, ezért a legtöbb országban további finanszírozási formákra toldott el a hangsúly e téren. Néhány országban, illetve ezen belül is néhány pártnál azonban továbbra is megmaradt fő formaként a párttagdíjakra alapozás. Például a holland pártoknál ez a helyzet, és például a legnagyobb holland pártnak, amely a parlamenti első kamarában a 75 képviselői helyből 26 hellyel rendelkezett 1980-ban 940 ezer gulden volt mindössze az éves költségvetése (Gladdish 1991: 82). Nem terjedt el a hollandoknál a testületi adományok rendszere sem, noha jogilag nem lenne tilos. Ezt a csekély költségvetést csak úgy tudják elviselni a holland pártok, hogy - lévén a rádió és a TV központi csatornája közintézmény - így azok a pártok, amelyek a második kamarában is rendelkeznek képviselővel, helyeik arányában ingyenes műsoridőt kapnak. A legköltségesebb eszközöket így végül is állami működtetéssel és jogi elosztásban kapják meg.

Nagy szerepet játszik a párttagdíj továbbra is az angol politikai életben. Itt ugyanis máig ellenálltak az állami pártfinanszírozás bevezetésének, és csak parlamentbe bekerülő, az ott ellenzékben lévő pártok pártfrakciói kapnak - 1975-től - egy kisebb összegű támogatást. (Évenként 200-300 ezer fontot kap azóta az éppen ellenzékben lévő két nagy párt parlamenti frakciója ill. az állandóan ellenzékben lévő liberálisok 30-40 ezer fontot. A párttagdíj szerepe különösen fontos az angol Munkáspártnál - mint ahogy el lehet mondani ezt a legtöbb Nyugat-Európai szociáldemokrata jellegű pártra is, amelyeknél a párttagság száma még ma is lényegesen nagyobb mint a többi

nagy pártnál. Az angol Munkáspártnál ez a tagdíjbefizetés azonban egy sajátos körülmény miatt is fontos. Ez a párt ugyanis alapvetően a szakszervezetek kollektív tagságán nyugszik, noha az 1970-es évektől egyéni tagság is létezik. A néhány százezres egyéni tagság mellett azonban igazán döntő a társult szakszervezetek kollektív tagsága, amely 8-10 millió között ingadozik. Ezek a szakszervezetek tagjaiktól az általános szakszervezeti díjba beleépítve szedik be a párttagdíjat, majd elkülönítve ezt egy "politikai adóalapba" ("political levy fund") utalják át a Munkáspárt kasszájába. A társult szakszervezeteknek annyi szavazatuk van a Munkáspárt évi kongresszusain, amennyi "politikai adót" befizetnek a pártkasszába. (Pinto-Duschinsky 1985: 335).

Ez a fajta automatikus párttagdíj-befizetés a kollektív tagság részéről nagy hatalmat adott a pénz fölött közvetlenül rendelkező szakszervezeti vezetésnek a Munkáspárt belső akaratképzésében. Változás itt csak az 1980-as évek közepétől indult el, amikor a konzervatív többségű parlament egy olyan szakszervezeti törvényt fogadott el, amely szerint az egyes, Munkáspárthoz társult szakszervezetek kötelesek egy "alávetési nyilatkozatot" aláírni az egyes tagokkal ahhoz, hogy követelni tudják az adott tagoktól a szakszervezeti díjba beépített "politikai adót" (Pinto-Duschinsky 1985: 331). Mindenesetre a 70-es években és 80-as évek közepéig 6-8 millió fontot fizettek be évente a társult szakszervezetek a "political levy fund"-okból a Munkáspárt kasszájába.

Az angol konzervatív pártnál ezzel szemben csak egyéni tagság van - ez egymillió körül ingadozik az utóbbi évtizedben - és a tagdíjak csak kisebb mértékben fedezik a párt szervezeteinek tevékenységét. Például 1980-ban, amikor nem választási évről volt szó - így kisebb költségvetés is elég volt - egy millió font alatt maradt a konzervatív párt központjába befizetett tagsági díjak összege, míg ezzel szemben az adományok összege 2,2 millió font volt, amelyek nagyobb része nagyvállalatoktól, áruházláncolatoktól jött 50-100 ezer font közötti összegekben (Pinto-Duschinsky 1985: 334). Az adományok és a tagdíjak azonban mindkét párt esetében csak szűkös költségvetést tesznek lehetővé, és az állami finanszírozás elmaradása nehéz feladat elé állítja a pártokat a választási kampányok finanszírozásánál, vagy akár egy új épület vásárlásában is.

## 2. Az adományok szerepe.

Annál a pártnál, ahol nincsen szilárd párttagság és az állami pártfinanszírozás is hiányzik, ott az adományok jelentik a legfőbb bevételi forrást. Amerikában az előbbi miatt így a fő helyen ez a finanszírozási forma dominál, de Nyugat-Európában is központi jelentőségű a szociáldemokratákon túli pártoknál, ezen belül is különösen a kistaglét számú liberális pártoknál.

A politikai adományokkal kapcsolatban két kérdéskört kell külön érinteni. Az egyik a törvényes kereteken belüli adományokra vonatkozik, és *ennek az adományozók adóiból levonásának kihatásait érinti*, a másik a *"bújtatott" adományok kérdése*, amelyek mint "kenőpénz" jelennek meg az egyes pártok felé, és a politika korrupcióját hozzák létre.

A politikai pártok alapítványai felé adott adományoknak az adományozó adójából levonásának lehetősége a következő problémákat veti fel. Az általános és egyenlő választójog létrehozta, hogy minden állampolgár egyenlő mértékben tudja meghatározni az állami politika alakulását azáltal, hogy szavazatával egyik vagy másik pártot segíti közelebb a kormányzathoz. Az az állampolgár azonban, aki egy



adományt ad egy pártnak, lehetőséget teremt számára, hogy a költséges tömegmédiákat és egyéb eszközöket bővebben igénybe vegye, és a közfigyelmet, a közvéleményt jobban maga felé hangolja - tehát hatásosan közel segítse a kormányhatalomhoz. Ha pedig ezt az adományt le is vonhatja az adójából, akkor végül is számára ingyenes lesz a pótlólagos politikai befolyás azokkal szemben, akik adományt nem tudnak adni, és csak pusztán szavazatukkal tudják politikai akaratukat kifejezni. (Lásd ezt az érvelést a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1958-as ítéletében, amellyel alkotmányellenesnek ítélte ezt a levonást: Schwabe: 1988: 316-317). Mivel így az adományozó tulajdonképpen csak "kölsönként" adja adományát a pártjának, és rövid idő után az adója befizetésekor ezt levonva - vagy az államtól visszakapva azt - ismét pénzénél van, ezért a nagy adóalappal rendelkező állampolgárok akár egy tucatja is több millió márkát, dollárt stb. tud juttatni tulajdonképpen az állami költségvetés pénzéből, és ezzel több százezer szavazatot szerző választási kampányok költségével tudja támogatni pártját.

*A politikai alapítványoknak adott adományok levonásának alapproblémája tehát abban áll, hogy ez kiüresíti az egyenlő választójogot.* Németországban ezt - mint az előbb láttuk - 1958-ban az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította. Negyedévszázaddal később azonban egy időközben a pártfinanszírozásban kifejlesztett finanszírozási formára az "esélykiegyenlítési járulék"-ra tekintettel az alkotmánybíróság mégis elfogadta alkotmányosnak ezt a megoldást. Az "esélykiegyenlítési járulék" lényege, hogy egy-egy pártnál összegezve az előző év adományait megnézik, hogy mely pártok kaptak kevesebb adományt, és a különbözetet az állami költségvetés pótolja (Schwabe 1988: 323a.). Ez persze azt a dilemmát nem oldja meg, amit az 1958-as ítéletében jelzett ez a testület - hogy ugyanis néhány gazdag ember szinte a semmiből is tud teremteni egy befolyásos pártot óriási, tömegmédiákban lefolytatott és adóból levonható adományával - de legalább a meglévő pártok között csökkentette a magánadományokkal eredő eltérő lehetőségeket.

Egy másik problémát a "bujtatott adományok" jelentik, amelyek a hatalomhoz közelebb lévő pártoktól jogellenes ellenszolgáltatások megnyerését célozzák. Ez a forma evidens módon a mindenkori kormánypártokat segíti, de az igazán nagy cégek eléggé előrelátóak, hogy a nagyobb ellenzéki pártokat se hagyják ki az ilyen adományokból, hisz ki tudja mit hoznak a következő választások. Németországban a 80-as években az egész német pártrendszert megrengette a "Flick-affér", amelyben kiderült, hogy a pártok "kincstárosai" ("Schatzmeister") állandóan járják a nagyvállalatokat adománygyűjtésért. És mint az egyik megvesztegetésért bűnvádi eljárás alá vont fővádlott elmondta, az FDP elnöke négyszemközt panaszkodásából - miszerint csak az ő alapítványuknak nincs Bonnban székháza - "akinek füle van értette, hogy mit kell tennie" (Vieregge 1990:190). Olaszországban is épp most van kibontakozóban egy átfogóbb politikai botrány a "kenőpénzek" és az adományok miatt. A viszonylag széles állami szerepvállalás ugyanis kialakította itt azt a gyakorlatot, hogy a párttagkönyve miatt jelentős pozícióba elhelyezett állami tisztviselő az intézménye pénzéből finanszírozza különböző ürügyekkel a vidéki pártrendezvényeket, a pártvezetések utazásait, kampányait, és a zsíros állások betöltőinek pénzt kell leadni a pártkasszáik felé. Ahol az egész bankrendszer az állam kezében van, ott a bankvezérek politikai célzatú cserélgetésével és kézbentartásával mindig el lehet érni, hogy a nagybankok a milliárdjaikból néhány milliót folyamatosan átutaljanak a mindenkori nagypártokhoz közelálló alapítványokba, amelyek mint "pénzmosodák" működnek a szűkebb pártkasszáik felé. Mint a Flick-ügyben vizsgálódó egyik német szövetségi nyomozó tisztviselő kissé maliciózan kifejezte: a pártfinanszírozási gyakorlatot nyomozva gyakorlatilag az egész büntetőtörvénykönyv kimerítését meg tudta állapítani - talán a "támadóháborúra felkészülés" tényállásától eltekintve. (Idézi: Wewer 1990: 15).

### 3. Az állami pártfinanszírozás formái

Az egyes országok politikai közvéleményének kiszélesedése a modern társadalmakban, az általános tudati színvonal emelkedésével és a többszintűvé vált tömegkommunikációs szféra költségessé tette az utóbbi évtizedekben a pluralista politikai szervezetek működését. A párttagdíj és az adományok mellett így a legtöbb nyugati országban a politikai szervezetek állami költségvetésből finanszírozását is bevezették - a politikai tevékenységek kisebb-nagyobb skálájának vonatkozásában. Elöl járt ebben Németország, amely már 1959-től megindult ezen az úton, majd Svédország, Olaszország és Ausztria is átvette ezt a módszert. A tengerentúlon az Egyesült Államok is csatlakozott ehhez az úthoz a 70-es évek közepétől, bár itt a pártok sajátosságaiból következően a költségvetési finanszírozás a választásokra és a jelöltekre koncentrálódik. Nyugat-Európában a nagyobb országok közül a franciák álltak eddig ellen az állami pártfinanszírozásnak - érdekes módon, mivel máskülönb az egész Európában itt vannak a legnagyobb hagyományai az állami társadalomszervezésnek - és néhány olyan kis ország, mint Hollandia. Angliában is nagyon szűk az állami pártfinanszírozás, és mint láttuk, ez csak a parlamentben lévő ellenzéki pártfrakciókra terjed ki.

Az egyes országok politika-finanszírozási formái között azonban nagy eltérések vannak, és különbségek találhatók abban is, hogy a politikai tevékenységek milyen széles skáláját vonták be a költségvetési finanszírozásba. Ez utóbbit alapul véve nézzük át az itt felmerülő kérdéseket.

**I. A választási hagyományok finanszírozása.** Ezt a fajta finanszírozást a németek kezdték el 1967-es párttörvényükkel, amikor bevezették, hogy minden érvényes szavazatért utólag 2,50 márkát kell megtéríteni minden pártnak. (Ezt az összeget 1974-ben három és fél márkára, 1987-ben öt márkára emelték.) Ennek előzménye volt, hogy egy 1966-os ítéletben a német Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondta azt az állami finanszírozási módszert, amely egy *általános pártfinanszírozást* hozott volna létre. Ez a pártrendszerek elszakítását jelentené a társadalom tagjaitól és csoportjaitól - indokolta döntését a alkotmánybíróság -, de a költséges választási kampányok finanszírozását az állam részéről megengedhetőnek nyilvánította. (Az általános állami pártfinanszírozásnak ez a tilalma azóta is létezik Németországban.) Létezik egy alsó küszöb a választási költség visszatérítési jogának elnyeréséhez: minimálisan a leadott érvényes szavazatok 0,5 %-át kell megnyerni egy pártnak ahhoz, hogy igényelhesse ezt a visszatérítést. Hasonlóan a németekhez, *Olaszországban* is létezik egy "választási átalány visszatérítés", de itt minimálisan 2 %-ot kell szereznie egy pártnak ahhoz, hogy részesedjen ebben a lehetőségben. Ausztriában és Svédországban ilyen nincs, azonban a választási évben azok a pártok is kapnak támogatást, akik nincsenek benne a parlamentben, de egy bizonyos szavazatarányt elértek. Így ez egy sajátos visszatérítési formának tekinthető. (Nassmacher 1987: 112-115)

Az Egyesült Államokban az egyre radikálisabban növekvő választási költségek korlátozásával igyekeztek összekötni az 1971-es Federal Election Campaign Act - a választási kampányok törvényének - azon rendelkezéseit, amely az előválasztások finanszírozására is lehetőséget teremtett a költségvetési eszközökből. Ennek lényege: ha egy jelölt az elnökjelöltségért folyó előválasztási kampányban minimálisan 20 tagállamban a 250 dollár plafon alatti egyéni adományokból öt-öt ezer dollárt össze tud gyűjteni, akkor ettől kezdve a költségvetés megduplázza ezt az összeget (Alexander 1972: 24). Ám ha elfogadja ezt a támogatást, akkor alá lesz vetve egy

felső korlátnak, amit nem léphet át (kb. 28 millió dollár volt ez az 1988-as előválasztásokon). A tapasztalatok szerint a jelöltek inkább nem veszik igénybe ezt a lehetőséget (McSweeney/Zvesper 1991: 133). Magára az előválasztásra a nagy pártok hivatalos jelöltjei 1971-től szintén kapnak egy nagyobb összeget még a kampány végső szakasza előtt. (1988-ban mindkét jelölt egyenként 47 millió dollárt kapott e célra.)

**II. A parlamenti pártfrakciók finanszírozása.** A modern parlamentek belső akaratképzésében - a plenáris ülések döntési tevékenysége mellett - két fő tagolási forma létezik. A tárgyi-szakmai területek szerinti tagolásra az állandó bizottsági (illetve ezt belülről tovább bontva: albizottsági) rendszer, a politikai platformok szerinti tagozódásra pedig a pártok frakcióinak rendszere létezik a parlamentekben. Attól függően, hogy melyiken van a hangsúly, kap nagyobb függetlenséget a politika alakításában az egyes képviselő-politikus vagy ezzel szemben csökken autonómiája a pártfrakció vezérkarával szemben. Az állandó bizottságok középpontba emelésével a pártfrakciók képviselői szakterületek szerint szétszóródva önállóan tevékenykednek, ezzel szemben, ha a pártfrakció egységes finanszírozást kap, és itt alakítanak ki döntéshozó apparátusokat, szakértői bázist, akkor az állandó bizottságokban a pártképviselő már csak megjeleníti döntően a frakciója álláspontját.

Az Egyesült Államok kongresszusában és tagállami képviselőtestületeiben az egységes frakciók súlytalanok és ezzel szemben az állandó bizottságok, illetve albizottságok állnak a finanszírozás középpontjában. (Egy-egy ilyen bizottság mellett 60-80 fős döntéshozó apparátus működik, de az egyes képviselők és szenátorok is 10-20 főnyi személyi apparátust tudnak finanszírozni a költségvetésből (Jewell/Patterson 1973: 213).

Európában ezzel szemben a pártfrakciók állnak a parlamenten belüli akaratképzés középpontjában, és ez az egyes képviselők alávetését jelenti a frakciók vezérkarainak. Ennek megfelelően a frakciók költségvetési finanszírozása is megjelent ezekben a parlamentekben. Mint láttuk *Angliában* csak az ellenzéki pártok szervezeti frakciói kapnak támogatást számolva azzal a realitással, hogy ha egy párt kormányra jut, akkor pártvezérkara miniszteri pozíciókba emelkedve megkapja az egész államapparátust döntései előkészítésére. *Olaszországban* ez jelenti a pártfinanszírozás alapformáját, mivel itt úgy alakult ki a pártfinanszírozás, hogy a pártok parlamenti frakciói kapnak egy összeget évente, de ennek 90 %-át kötelesek leadni az adott frakció parlamenten kívüli pártközpontjának. E megoldás hatása, hogy a parlamentben frakcióval nem rendelkező pártok így egyáltalán nem jutnak költségvetési pénzekhez, és mint láttuk, a kis pártokat az is sújtja itt, hogy csak a szavazatok 2 %-ának elérése esetén kapnak választási költségvisszatérítést is. (Nassmacher 1987: 120) *Ausztriában* 1967-től kapnak a pártfrakciók nyilvánossági munkájuk elősegítésére egy összeget a parlamenti költségvetéstől. *Németországban* szintén kapnak a pártfrakciók a szövetségi és a tartományi parlamentekben egy jelentősebb finanszírozást, s ezt az tette lehetővé, hogy a már említett 1966-os alkotmánybírói döntés, amely a választási költségvisszatérítés mellett megtiltotta az általános jellegű költségvetési pártfinanszírozást, leválasztotta a parlamentben mint közjogi szervezetben tevékenykedő pártfrakciókat a parlamenten kívüli párttevékenységről, és itt megengedhetőnek deklarálta a finanszírozást.

**III. A politikai pártok szervezeteinek finanszírozása.** A németeknél tehát ezt a konkrét célokhoz nem kötött, folyamatos pártfinanszírozást alkotmányellenesnek minősítették 1966-tól. Olaszországban létezik, de a parlamenti frakció létéhez kötötten csak, és az annak kiutalt éves összegből kapják meg a pártközpontok az állami támogatást. Ausztriában általánosabban is létezik a folyamatos költségvetési pártfinanszírozás, és minden országos szinten tevékenykedő - és szervezetet kiépített -

párt központja törvényes igénnyel rendelkezik a költségvetési támogatásra. Ezen alapösszegen túl további összegeket is kapnak a szövetségi parlamentben képviselővel rendelkező pártok - de ez az összeg már függ a képviselői helyek számától (Nassmacher 1977: 112). Svédországban ugyanaz a helyzet ezen a téren, mint Ausztriában, de itt még a helyi pártszintek is kapnak állami pénzeket, ha képviselőkkel rendelkeznek a helyi képviselőtestületben.

**IV. Politikai akadémiák és politikai alapítványok állami finanszírozása.** Ez a fajta finanszírozás Nyugat-Európában csak a németeknél és Ausztriában létezik. Az utat a németek nyitották meg a már említett 1966-os alkotmánybíróági döntés egy sajátos következményeként. Az általános költségvetési pártfinanszírozás alkotmányellenessé nyilvánítása után a nagy parlamenti pártok kiskapukat próbáltak keresni, és a költségvetési pénzeket - ha már ők nem kaphatták tovább - a hozzájuk közelálló alapítványokba irányították át. A szociáldemokraták Friedrich-Ebert-Alapítványa, a kereszténydemokraták Konrad-Adenauer-Alapítványa, a szabaddemokraták Friedrich-Naumann-Alapítványa és a keresztényszocialisták Hanss-Seidel-Alapítványa mint a "politikai képzés" intézményei, amelyek a demokrácia alapozásához fontosak, ettől kezdve évenként egy nagyobb összeget ("Globalzuschuß") kapnak - összesen kb. 100 millió márka nagyságrendben. Ezek az alapítványok - mint nálunk az jól ismert - társadalomtudományi ösztöndíjakat adnak belföldi és külföldi diákoknak, kutatóknak, de egy sor szakértői munkát végeztetnek a pártjuk számára is, illetve konferenciák szervezésével a tudomány és a politika között tevékenykedő "szürke zónában" biztosítják a pártjuk ideológiájának, programjának továbbfejlesztését, népszerűsítését (Vieregge 1990: 164-168). Az újonnan feljövő kispártok folyamatosan támadják az állami pártfinanszírozásnak ezt a kerülőútját Németországban, és legutóbb az új Zöldek Pártja támadta ezt meg az alkotmánybírósnál 1986-ban. Az alkotmánybíróság azonban alkotmányosnak ismerte el ezt az utat, és jobb híján a Zöldek is elkezdtek saját politikai alapítványuk szervezését, hogy ők se maradjanak ki a pénzosztásból (A Heinrich Böll- Alapítvány szervezéséről volt náluk szó!)

Noha az osztrákoknál az általános pártfinanszírozás is virágzik, azért 1972-ben ők is átvették a pártfinanszírozásnak ezt az útját, és az egyes pártok politikai akadémiái részesülnek itt folyamatos költségvetési támogatásban. Itt még tisztábban előugrik ezek "háttérbázis" jellege a pártok számára, mert e politikai akadémiáknál nincs ösztöndíjtámogatás sem, hanem nyíltan a pártjaik tevékenységét segítik elő.

**V. A politikai sajtó támogatása.** Ez létezik Olaszországban, Svédországban és Ausztriában is, és e támogatás nélkül a kompetitív újságpiacon a pártújságok és folyóiratok nem tudnának megélni. (Ezért a legtöbb nyugati országban csak egész kis példányszámban tudják kiadni az ilyen pártújságokat aktivistáik számára.)

*Olaszországban* az összes pártlapot állami támogatásból tartják fenn. Bár az 1992-es olasz korrupciós pártfinanszírozási botrány során az is kiderült, hogy e mellett még a pártok a számukra a vállalatoktól érkező "kenőpénzekből" is folyamatosan adtak az eddigiekben az újságjaiknak. A botrány során kiderült, hogy a különböző nagyvárosok polgármestereit állító pártok az állami megrendeléseket csak olyan vállalkozóknak adták oda, akik egy külön összeget fizettek be egy pénzügyi alapba, amit a képviselőtestületben jelenlévő pártok békésen elosztottak egymás között. A további nyomozások során az is kiderült, hogy ez nem, mint kivétel, hanem mint az egész Olaszországban elterjedt gyakorlat folyt már sok év óta, és a pártok ezekből a pénzekből is finanszírozták szervezeteiket, kutatóintézeteiket, pártújságaikat. *Svédországban* szintén létezik a politikai sajtó állami finanszírozása. Formailag ezt azzal az érveléssel alapozzák meg, hogy "egészséges versenyt" a napilapok között biztosítani kell, és ezért a kis példányszámú napilapokat az államnak támogatnia kell. E kis példányszámú lapokat azonban zömmel a pártok (érthetően elfoglalt) újságjai

jelentik - így végül is a pártújságok támogatása folyik ennek keretében. Ez pedig nagy pénzeket jelent, és pl. a szociáldemokrata újságoknak kifizetett évi támogatás két és félszerese magának a szociáldemokrata pártnak kifizetett pénzösszegnek (Naßmacher 1987:106). *Ausztriában* kivétel nélkül minden napilap kap állami támogatást, ha önálló szerkesztőséggel rendelkezik, de ezentúl az osztrák tartományok is támogatják a helyi terjesztésű napilapokat.

**Az állami finanszírozás hatásai.** Az állami finanszírozás értékelésénél kiindulópontként leszögezhetjük, hogy az egyes politikai tevékenységek ilyen fajta finanszírozásának hatását különválasztva kell tárgyalni, egységesen pozitív vagy negatív értékelés nem adható itt.

*A választási költségek visszatérítésénél* fontos kérdés, hogy az ehhez való jog milyen küszöbérték fölött biztosított. Ha alacsony a küszöb - pl. Németországban már az összes érvényes szavazat 0,5 %-ának elérése esetén is jár ez a pénz - akkor az új pártok alakulása és választásokon elindulása nagyobb valószínűséggel várható. (Igaz, hogy az itteni alacsony küszöb után a németek pedig a parlamentbe kerülésnél húznak egy 5 %-os küszöböt, és ez pedig az új pártok stabilizálódása ellen hat.) A nemzetközi szakirodalomban kiemelik azt a hatást, hogy a választási költségek állami visszatérítése növeli a választási küzdelmekre fordított összegeket (McSweeney/Zvessper 1991; ill. Naßmacher 1987). És ezt jelzik is a számadatok. Például Angliában, ahol nincs állami pártfinanszírozás és választási költségvisszatérítés sem, az 1983-as választási küzdelem szavazatonként átlagban 82-100 penny költségbe került, és Németországban az állami visszatérítés akkoriban ennek éppen duplája (5 márka) volt a szavazatonkénti költség (l. Pinto-Duschinsky 1985: 229; ill. Naßmacher 1987: 120).

*A parlamenti pártfrakciók költségvetési finanszírozása* csökkenti az egyes képviselők önállóságát a frakcióvezetőkkel szemben. Ezzel szemben, ha ez kis összegű marad és a döntéshozókészítést az állandó bizottságoknál építik ki, akkor lazítják a pártfrakciók centralizáltságát és a többszínűséget viszik be tendenciaszerűen a pártokba. Ez utóbbi esetben egy képviselő következmények nélkül hagyhatja ott a pártfrakcióját, mert az igazi parlamenti tevékenység amúgy sem itt, hanem az állandó bizottságokban folyik.

*A pártszervezetek finanszírozása* a vonatkozó szakirodalom szerint "becementezi" a kialakult pártrendszert, hiszen így a már állampénzen működő pártokat nehéz versenyre kihívni az új pártképződményeknek. Ennek végső hatása, hogy a stabilizálódott pártrendszer elszakad a társadalomtól állampénzen élve a társadalom fölött. Németországban mint láttuk, erre a veszélyre tekintettel minősítette alkotmányellenesnek az alkotmánybíróság a folyamatos pártfinanszírozást. Az újonnan feljövő kis pártok érzik is a súlyát ennek a ténynek, és általában keményen támadják a nagy pártokat segítő állami pártfinanszírozást. Ezt tették a Zöldek a németeknél a már említett politikai alapítvány-finanszírozás elleni fellépésükkel 1986-ban, de az olaszoknál is a feltörekvő Radikális Párt 1982-ben népszavazást kényszerített ki az állami pártfinanszírozás megszüntetésére, amelyet kis híján meg is nyert. A pártfinanszírozás olasz formája különösen hátrányos az újonnan keletkező pártokra, mert itt a parlamenti frakciókon keresztül finanszírozzák a pártok központjait is - 90 %-ot le kell feléjük adni a frakcióknak - és ez a parlamenten kívüli pártokat kizárja az állami pénzekből. Az állami pénzek aránya pedig rendszerint magas az egyes pártok összevételei között - noha nagy szóródás van e területen. Például Ausztriában 1984-ben a két nagy pártnál 20 % körüli volt ez az arány a kisebb Szabadságpártnál majd ennek duplája; a svédeknel, a két nagy pártnál ez több mint 50 % (Naßmacher 1987: 122). A folyamatos pártfinanszírozás hatása még hogy így csökken a tagdíj fontossága a pártoknál, ezzel a helyi szervek súlya is, és a pártközponatok vezérkarai az állami pénzen jobban a tagság fölé tudnak nőni.

*A pártújságok finanszírozásának értékelésénél végül el lehet mondani, hogy ez a nyugati tapasztalatok szerint gyakorlatilag hatástalan. Az objektív hírértéken jobban orientálódó semleges sajtó mellett a pártújságok ideje lejárt az utóbbi évtizedekben, és ezen az állami támogatás sem segíthet.*

#### **4. A magyar pártfinanszírozás kérdéseiből**

A pártfinanszírozás kérdéseinek nemzetközi összehasonlítható vizsgálata után már érzékenyebbek lehetünk az itt felmerülő fontosabb összefüggések iránt. Egy rövid részben ezek közül csak néhányat tudunk a következőkben érinteni.

Vizsgálódás alá vonva először a Németországban e területen alkotmányellenesnek minősített megoldásokat - a folyamatos állami pártfinanszírozást ill. az adományok adóból leírhatóságát - leszögezhetjük, hogy ezek a kérdések nálunk nem keltettek aggályokat a politikai közvélemény meghatározóinál az eddigiekben. Alkotmányjogi berendezkedésünk egyes megoldásainál sokat vettünk át az 1989-es átalakulás folyamán a német alkotmányból, de ezen a téren nem őket követtük. Folyamatos költségvetési pártfinanszírozásunk alapvetően a már érintett osztrák és a svéd megoldások szerint alakult. (Eredetileg az 1989. évi XXXIII. törvényben szabályozva, amit a pártok gazdálkodása tekintetében az 1991. évi XLIV. törvény módosított. Az alapvető szabályokat illetően három fontos rendelkezést kell kiemelni ebből a szabályozásból.

I. Elsőrendű fontossággal bír a szabályozásnál, hogy nincs megállapítva törvényileg a költségvetési pártfinanszírozás éves mértéke - összegszerűen vagy legalábbis valamilyen objektív mutatóhoz kötve - hanem az éves költségvetési törvényre, vagyis a parlamenti pártok mindenkori egyezségére bízta azt. Az eddigi tapasztalatok szerint a pártok nem mutatnak szemérmességet e pénzek megállapításánál, és pl. bár az 1991-ben általában minden párt bő fölösleggel zárta az évet mérlegük tanúsága szerint - pl. az MDF 35 millióval, az SZDSZ 57 millióval - azért 1992 decemberében a következő évi költségvetési vitában nem tudott ellenállni a parlamenti többség annak az utolsó pillanatban felmerült módosító indítványnak egy képviselő társuk oldaláról, hogy emelnék meg majd egyharmadával az előirányzott pártfinanszírozási összeget.

II. Fontos szabályt jelent a költségvetési pártfinanszírozásban, hogy ebben csak az a párt vehet részt, aki az előző parlamenti választásokon a szavazáson részt vett választók szavazatainak 1 %- "minimálisan megszerezte. Némileg magasabb ugyan ez a küszöb, mint a németek 0,5 %-os küszöbe, de a többi Nyugat-Európai országot is figyelembe véve közepes nagyságúnak lehet ezt minősíteni. A magyarok eddigi urnához járulási kedvét figyelembe véve ez a küszöb tehát 40-50 ezer szavazat megszerzését teszi szükségessé az új kispártok számára, hogy részesüljenek az állami finanszírozásban. Az új pártok feljövételéhez, és így a működő pártrendszeren belül egészséges versenyhez tehát ez a küszöb megfelelőnek tűnik.

III. Kevésbé felel azonban meg ennek a kíváncságnak az állami pénzek elosztásának szabályozása az arra jogosult pártok között. Itt két szabály fontos. Az igazán döntő fontosságú az - e szabályozás szerint -, hogy rendelkezik-e egy párt a parlamentben önálló frakcióval, vagy sem. Az előzőek ugyanis mindenkori éves összeg 25 %-át egymás között egyenlő arányban elosztva megkapják. Eleinte még az a párt is, amely akár egy képviselővel is bejutott a parlamentbe - és a "listás-egyéni választókerületi" kevert rendszerünknel ez lehetséges volt - megkapta a több milliós összeget, míg az esetleg az öt %-os küszöb közeléig eljutott, de képviselő nélkül a parlamenten kívül

rekedt párt ehhez képest csak a pénz egy kis töredékéhez jut. (Pl. az egy képviselővel a parlamentbe bekerülő Agrárszövetség így 42 millió Forintot kapott 1991-ben, míg egy néhány századdal a 4 %-os küszöb alatt maradt, így parlamenten kívül rekedt párt csak 18 milliót.)

Mivel az Országgyűlés éves költségvetése amúgy is tartalmaz elkülönített összeget a parlamenti pártfrakciók számára, így ez a további megkülönböztetés a parlamenten belüli és kívüli pártok között alkotmányossági aggályokat vet fel. Mindenesetre az új pártok stabilizálódását és a választási küzdelembe eséllyel beszállásukat ez a finanszírozás nagymértékben nehezíti.

Az állami pártfinanszírozás mellett az adományok jelentik általában a modern pártok másik fontos finanszírozási forrását. Mint láttuk ez a kérdés sokszor botrányokkal terhelt a nyugati országokban, mivel az adományok viszonzásáért sokszor ellenszolgáltatások járulnak a pártok oldaláról az adományozók felé, és ez korrupciókat okoz. Ezek a botrányok a hazai pártokat sem kímélték, és például 1996-ban az un. Tocsik-botrányban kiderült, hogy az akkor kormányzó szocialista-szociálliberális koalíció pártjainak pártpénztárosai több száz millió forintot követeltek a milliárdos sikerdíjakból az állami megrendelésekért, és ezt át is utalták a számlájukra. A koalíció bukásához, és a szociálliberálisok szavazótömbjeinek elvesztéséhez ez a pártfinanszírozási botrány is jelentősen hozzájárult. Mint láttuk, a másik probléma az volt ezzel, hogy ez kiüresíti a választási egyenlőséget a gazdagok javára. Az egyik fontos hazai szabály e téren, hogy - a jövedelemadóról szóló törvény szerint - le lehet venni az adóalapból az alapítványoknak nyújtott összegeket. Így a nagy jövedelemmel rendelkezők akár egy maroknyi csoportja - a költségvetés helyett egy alapítványba betéve jövedelemadójuk összegét - nagy anyagi háttérrel láthat el egy hozzájuk közeledő pártot.

Mindenesetre a nagy pártok mérlegeit olvasva elég nehéz erre megbízható következtetéseket levonni. Például az MDF 1991-es évi mérlege szerint belföldről egy 22 millió forintos összeget kapott az Deák Ferenc Alapítványtól, és ez összes bevételeinek majd 10 %-át tette ki. A Fidesznél egy 5 milliós összeg a Demokratikus Politikai Kultúráért-Alapítványtól érkezett, ami összbevételeiben hasonló arányt jelentett, mint az előző esetben említettünk. Az SZDSZ-nél - mérlege tanúsága szerint - ilyen nagy volumenű alapítványi támogatás nem volt, de 1991-es mérlegében van egy 67 milliós bevétele "különféle elszámolású bevételeként" elkönyvelve, amely az összbevétele negyedét adta. Az adományok kérdésénél azonban kiegészítésképpen jelezni kell, hogy már létezik egy sor olyan magyar alapítvány, amely egyik, vagy másik párthoz - ill. ezen belül egy-egy irányzathoz - áll nagyon közel, és ennek részére adományok nyújtása közvetetten az egyes pártok átfogó tevékenységének rejtettebb finanszírozását jelenti. (Igy pl. több nagybank több tízmilliós adományokat adott az elmúlt években, ilyen politikai célú alapítványoknak).

A harmadik nagy összetevő, a párttagdíj, az összbevételeknek csak néhány százalékát adja a magyar pártoknál. A parlamenten belüli pártoknál e téren a szocialisták vezetnek, ahol 8 %-ot tesz ki 1991-ben ez a tétel de az MDF-nél már csak 4%, az SZDSZ-nél 3% volt, a Fidesz szervezetében pedig alig valamivel haladta meg a félszázalékot ez a bevétel. Ezzel szemben az állami költségvetés 70-80 % arányban vesz részt a parlamenti pártok finanszírozásában - kivéve egyik oldalról a Fideszt, ahol 90 % volt ez ebben az évben, illetve másik oldalról a szocialisták, ahol - bár volumenben elérte az állami támogatás a többi hasonló nagyságú pártnak adott összeget - de óriási magánvagyonra és ennek hozadéka révén ez csak 30 % körüli arányban szerepelt az összbevételeiben.

A szocialisták saját vagyonának érintésével érdekes kérdéshez jutottunk. Azt lehet

mondani, hogy az 1989-es rendszerváltás utáni években kialakult nagyon bőkezű állami pártfinanszírozás, ill. ingyenes ingatlanátadások a pártok részére alapvetően azt szolgálta, hogy a korábbi egypárt-jogutód MSZP-nek az óriási vagyonából eredő pénzügyi fölényét ki tudják egyenlíteni a többi pártok. E pártnak 1991-ben saját vagyona hozadékából (kamatbevételekből, értékpapírból származó bevételekből és épületei bérbeadásából) 130 millió forint bevétele volt. Ez nagyjából fele annak az összbevételnek, amelyhez a többi nagy párt 1991-ben hozzájutott. Ez a párt mindenféle állami támogatás nélkül, vagy kis összegű juttatás mellett is el lenne látva a szükséges eszközökkel, míg az összes többi parlamenti párt esélytelenné válna.

Frakciófinanszírozás és folyamatos pártfinanszírozás mellett újabban egy további költségvetési politika-finanszírozási formát jelent a pártok politikai alapítványainak, pártsajtójának költségvetési finanszírozása. Német mintára ez 2003-ban jött létre, és az Országgyűlésben frakcióval rendelkező pártok egyenlő mértékben 100-100 millió forintot kapnak évente egy külön e célra létrehozott politikai alapítványuk számára. Ez a megoldás a pártok háttér-szakértői munkáját, ennek szervezettségét javíthatja fel.



## IX. fejezet

### A politikai mozgalmak

#### 1. Politikai mozgalmak és mindennapi élet

A kompetitív politikai logika letisztulása menetében a professzionális politikusok orientálódása leszűkül a "kormányra jutni/ellenzékben lenni" értékelési dimenzióra és ez megváltoztatja a korábbi összeköttetési formákat a társadalom mindennapi életének teljességéhez. Legtisztábban ezt a logikát a kompetitív néppártok esetében lehet elemezni, de a fejlett nyugati demokráciákban kormánypárt-esélyes pártok közé jórészt csak ilyen pártok tartoznak, míg az ideológiai kötöttség magas fokát őrző pártok ilyen eséllyel nem rendelkeznek. E letisztult politikai logika a *szavazatszerzésre törekvést* teszi a pártok és a politikusok vezérmotívumává, és a társadalom közvéleményének mindenkorai változásaival a pártok politikai programjai, alapvető célkitűzései folyamatosan cserélődnek. (Lásd a III. fejezet erre vonatkozó részeit.)

Ez a letisztult politikai logika a századunk első felében még létező kapcsolatokat a politikai pártok és a társadalom ill. problémái között, amelyre a pártoknak programjaikban reagálniuk kell, átalakította: 1. Fontosabb új problémát, amely felboríthatná az addigi pártprogramkényes egyensúlyát, csak akkor vesznek be programjukba a pártok, ha a téma már tartósan megmozgatta a közvéleményt, és a mellette kiállás a pártoknak nagy szavazattömböt valószínűsít. Ez a beállítódás azonban az új problémák, témák "politikai piacra vitelét" a pártokon túli formák felé utalja. 2. A pártok és a társadalom mindennapi életének fontos kapcsolatát jelentette a korábbi ideológiai osztálpártok keretében a pártok folyamatos tagsága. Ez a tagság a környezetében felbukkant problémákat közvetlenül bevitte a pártok akaratképzésébe, így a pártok reagálása ezekre szükségszerűen jelentkezett a pártprogramokban. Másrészt azonban ez a közvetlen összeköttetés a párttagság diffúz értékszempontjaival nem engedte a párt orientálódásának specifikálódását a kormány/ellenzék értékelési dimenzióra. A kompetitív néppártok korában a pártokhoz érzelmileg kötődő tagság száma meredeken lezuhant, és jórészt a valamilyen szinten professzionális politikusi szerepet betöltő vagy még csak ilyen ambíciókkal rendelkező személyekre szűkül a tagság, ill. legalábbis az a része, amely párttaggyűléseken részt vesz, és a párt akaratképzésében is jelen van. A pártfejlődés négy szakaszát - honorációpártok, ideológiai osztálpártok, kompetitív néppártok és médiapártok - úgy is le lehet írni a párttagság szerepe szempontjából, hogy az első szakasz laza pártképződményeiben csak - egyenrangú - tagság volt, majd a második szakaszban a szervezett tömegpártok centralizált vezérkarai révén kettészakadt a professzionális politikusok és az egyszerű párttagok rétege - az utóbbi rétegek óriási számbeli kiterjedése mellett -, a kompetitív néppártok szakaszában a professzionális politikusok mellett az egyszerű párttagok fölöslegessé válása figyelhető meg, és végül a médiapártok esetében ez teljessé válik. E pártoknak már nem tagra, hanem választási szavazatra van csak szüksége. A társadalom tehát kihordta bölcsőjében a pártokat, és a letisztult politikai logika nem engedi meg, hogy a szavazatszerzésre törekvés értékelési dimenziója mellett - ezzel egyenrangúan, vagy ezt meghaladó fontossággal - más értékelési szempont is

konkuráljon.

Ez az értékszempont-specifikálódás persze egyáltalán nem jelenti, hogy a további értékelési szempontok nem formálnák a politikai cselekvéseket. Sőt, azt lehet mondani, hogy ha alárendelt helyzetbe kerülnek is a szavazatszerzés szempontjai mellett ezek, épp a szavazatszerzésre törekvés kényszerűsége miatt a pártoknak a "pusztulás terhe mellett" kell óvakodniuk, pl. erkölcsi botrányoktól, kell elősegíteniük kulturális, egészségügyi, vallási stb. értékszempontokat. Persze mindig csak annak függvényében, amennyiben ezek a további szempontok fontosak az adott közvélemény előtt, és ezért *szavazattömböket valószínűsít* a mellettük kiállás, vagy meghatározott magatartások elkerülése. (Pl. míg egy könnyedebb felfogású francia nagyváros parlamenti képviselőjének, vagy egy itteni párt miniszterének nem okoz túl nagy szavazatvesztést egy bulvárlap leleplezése magánéletének erkölcsi problémáiról, addig egy amerikai választóközönség előtt ez biztos választási vereséget valószínűsít.) A politikai logika letisztulása tehát sok szempontból "hiperérzékeny" teszi a pártokat és a politikusokat egy sor értékszempont iránt. Ez a hiperérzékenység azonban nem változtat azon, hogy a kompetitív pártok nem tudják többé közvetlenül érzékelni a társadalom mindennapi életében és az egyes alrendszerekben termelődő és össztársadalomra kiható problémákat. Három olyan terület emelhető ki, amelyek e problémákat megjelenítik a politikai akaratképzésben, ill. a politikai nyilvánosságban: 1. Az *érdekképviselői szervek, érdekegyesületek*, az állami döntéshozókészítési eljárásokba bevonva, közvetlenül tudják jelezni a szűkebb rétegeket érintő problémákat és érvényesíteni megoldási javaslatukat a politikai akaratképzési folyamatokban. 2. A *tömegkommunikációs médiumok* (napi sajtó, televízió, rádió stb.) jelentik a másik olyan területet, ahol ugyan politikai akaratképzésbe bevonást még nem jelent egy társadalmi probléma tárgyalása, de a politikai nyilvánosságban már bizonyos nyomokat hagy ez maga után. 3. A politikai közvéleményben való tartósabb bevitelt azonban csak akkor tud egy fontosabb társadalmi probléma elérni - és ezzel esélyt szerezni a pártprogramokba megjelenésre - ha a szórványosabb tömegkommunikációban megjelenés mellett egy *politikai mozgalom szerveződik körülötte*.

## 2. A mozgalom fogalmának jelentésváltozásai

A francia forradalom előtt a "mozgalom" kifejezés általában felkelésekkel, lázadással, társadalmi nyugtalansággal volt kapcsolatban, amelyek a fennálló rendet valamilyen oldalról átmenetileg megbolygatták. Csak e forradalom után jött létre a ma használatos értelmének az az aspektusa, a melyben a célirányosság, tartósság és a társadalmi rögzítettség is jelen van. A múlt században két fontosabb értelemben is használatos volt a mozgalom fogalma.

A XIX. század első évtizedeitől a liberális és a demokratikus politikai erők szóhasználatában a "mozgalom" elsősorban azt az erőt kívánta jelölni, amely a történelmi fejlődés érdekében ill. e mozgásirány érvényre juttatásáért fellép a megmerevedett fennállóval és az ezt védő politikai erőkkel szemben. A német "mozgalmi párt" (Bewegungspartei) fogalma ebben az időben a német liberálisoknál tehát mai fogalmi nyelvünkre úgy is lefordítható mint a "progresszív pártja", amely a történelem mozgását érvényre juttatja a konzervatív erőkkel szemben. Ebből az értelemben mára csak annyi maradt meg, mint a mozgalmak fogalmi jellemzője, hogy egy mozgalom mindig valamilyen változtatásra törekszik, noha ez lehet akár egy "rég aranykor" visszahozásának megcélzása is. (Fennállót nem mozgalom véd meg rendszerint, hanem annak rendőrsége hadserege.)

A XIX. század második felére alakult ki az európai társadalmak politikai nyelvében a "társadalmi mozgalom" kifejezés a munkásmozgalom jellemzésére. Itt már elvesztette korábbi historizáló jellegét a mozgalom kifejezés (vagyis a történelem "mozgásirányával" való összefüggését) és áttevődött a mozgalom a "tömegeket megmozgató" jellemzőre. Egy ideig még mint a munkásmozgalommal szinonim fogalom volt használatos a "mozgalom", de néhány évtized múltán neutralizálódott és elvesztve közvetlen összefüggését a munkásmozgalommal tetszőleges tömeges akciókra használhatóvá vált, amennyiben ezek az akciók egy bizonyos tartósságot és tematikus rögzítést kaptak. Ma már ebben az értelemben használják ezt a fogalmat mind a hétköznapi politikai nyelvben, mind a politológiai elemzésekben.

A társadalmi mozgalmak fogalmi körülírására álljon itt röviden Joachim Raschke, német politológus meghatározása, amely jól visszaadja az itt használt fogalmi keretbe illeszthető mozgalom jelenségkörét: "A társadalmi mozgalom egy mozgósításon alapuló kollektív cselekvő, amely meghatározott folyamatossággal és tartóssággal rendelkezik, magas szimbolikus integráció és csekély szerepspecifikálódás alapján áll, és változatos szervezeti és cselekvési formák bevetésével követi azt a célját, hogy alapvető társadalmi változtatásokat vigyen véghez, vagy már végbement változást visszafordítsa." (Raschke 1985: 77). E fogalom egyes elemei a fejezet további részében részletes kibontásra kerülnek.

### 3. A politikai mozgalmak formáinak történeti változásai

Ahhoz, hogy a politikai mozgalmak sajátosságait lokalizálni tudjuk, ki kell rekeszteni a mozgalmak előformáit, amelyek a középkor folyamán Európában vallási mozgalmak alakjában jelentek meg, és csak a francia forradalom utáni évektől megjelenő modern formákat vesszük szemügyre. Az előformák vallási jellege, programjaik homályossága és cselekvéseiknél az erőszakos megnyilvánulások túlsúlya jól ütköztethető a modern politikai mozgalmak evilági társadalomalakító célkitűzéseivel, rendszeres-rationális átalakítási terveivel és az erőszakos tömegcselekvések visszaszorítása mellett a békés akaratkifejeződés (tüntetések, nagygyűlések, újabban "emberlánc-alkotások" stb.) változatos formáival.

A modern politikai mozgalmak az elmúlt 200 év termékei, de ezen belül is jól elkülöníthetően négy fejlődési szakaszra bontható működésük: az első szakasz az iparosítás előtti korszak mozgalmáival; második szakasz az ipari társadalmak mozgalmáival; a harmadik a két világháború közötti időszak totalitárius mozgalmáival; és végül a negyedik szakasz az "új társadalmi" mozgalmakkal jellemezhető.

I. *Iparosítás előtti mozgalmak.* Az európai kontinensen a XIX. század első évtizedeiben politikára való aktív figyelés a társadalom népességének néhány százalékát kitevő műveltebb körökre, földbirtokosokra korlátozódott. E korszak politikai mozgalmái ezekben a körökben szerveződtek meg, és alapvetően három nagy témakör körül történt meg ez a szerveződés: a *demokratikus mozgalmak* a hatalom alkotmányos népképviselőre alapozásának követelése körül szerveződtek; a *liberális mozgalmak* e hangsúly mellé erősebben az egyéni autonómia és a piacgazdaság kiterjesztésének követeléseit hozták be; és a *nemzeti mozgalmak* a nemzet egységesítésének (pl. a németeknél vagy az olaszoknál) vagy függetlenségének követeléseit tűzték ki zászlójukra.

A politikai mozgalommá szerveződés már ebben a szakaszban is mutatta az utóbbi

200 évben végig megfigyelhető sajátosságot a mozgalmak önálló szerepét illetően: politikai mozgalommá fejlődik kényszerűen minden fontosabb követelés, amennyiben politikai pártokon keresztül nem tud bejutni az állami döntési folyamatokba, és így nem tudja átalakítani a követelést kiváltó visszas állapokat. Pl. Angliában a parlamentarizmus korai stabilizálódása folytán a pártok parlamenti küzdelmeiben csapódtak le a demokratizálási és liberalizálási törekvések, míg a német államokban - a parlamentarizálódás sikertelensége miatt - átfogó értelmiségi mozgalmak alakjában tudtak csak megszerveződni. Vagyis a mozgalom ebben a korszakban lényegileg mint "illegalitásba szorított párt" is fogható fel.

II. Az *ipari társadalom tömegmozgalmi*. Az iparosítás végrehajtása után a múlt század második felétől a korai értelmiségi mozgalmak leváltójaként a *tömegmozgalmak* korszaka következik. Ennek prototípusát a munkásmozgalmak adták. Noha e mozgalmak kialakulását is a legális politikai pártszerveződés tilalmai gerjesztették, de egy sor szempontból eltérő jelleggel rendelkeztek ezek, mint a korábbi szakasz liberális stb. mozgalmi. A fontosabb eltérések a következők:

1. E tömegmozgalmak már a zárt és rendszerezett ideológiák alapján szerveződtek meg, szemben az értelmiségi mozgalmak laza eszmeközösség jellegével. 2. A munkásmozgalomra különösen jellemző volt a politikai követeléseken túl az egész társadalomra vonatkozó átalakítási program és a több társadalmi szférában való tevékenység. 3. E mozgalom kiteljesedése aztán az egyes tevékenységekre külön szervezeteket termelt ki: a politikai követelésekre munkáspártokat, a lokalizáltabb gazdasági követelésekre szakszervezeteket, a szociális ellátásra betegsegélyező egyesületeket, a kulturális szférában olvasóköroket, munkásdalárdákat stb. alakítottak ki, amelyek hosszú ideig, mint ugyanannak a mozgalomnak eltérő segédszervezetei számítottak. 4. A mozgalomból kinövő szervezetek nagymértékben hierarchizáltak voltak, és alapvető jellemzőjük volt - szemben a korábbi korszak mozgalmainak egységes jellegével - a mozgalom vezérei és az egyszerű tagság közötti éles elkülönülés. A mozgalmi vezérek pedig a szabad pártalapítás elérése után a centralizált tömegpártok vezéreiként mint közkatónákat használták a politikai küzdelmekben a mozgalom tagjait. Másik oldalról úgy is meg lehet fogalmazni e korszaka tömegpártjai és tömegmozgalmi közötti viszonyt, mint a pártvezérkarok és mozgalmi tagságuk közötti viszonyt. Ugyanis a szakszervezetek és a többi munkásszervezetek önállósulásával a valamikori mozgalmi keret egyre inkább elporladt, és a mozgalmi jelszavak, érintkezési formák egyre inkább a centralizált pártvezérkarok tömegeket mozgató eszközeivé váltak.

III. *Totalitárius mozgalmak*. A fenti jellemzők az első világháború utáni években az európai országokban sok esetben totalitárius mozgalmakat hívtak létre. Bizonyos fokig az előbbi szakasz munkásmozgalmainál kialakult jellemzők és cselekvési minták teljessé tételét jelentik a totalitárius mozgalmak, de néhány szempontból markáns eltérések találhatók náluk. E mozgalmakhoz sorolható a német nemzeti szocialista, az olasz fasiszta mozgalom éppúgy, mint a sztalinistává váló kommunista mozgalmak, vagy a magyar nyilas mozgalom is. A korábbi szakasz munkásmozgalmaitól a következő eltérések a legfontosabbak a totalitárius mozgalmak esetében:

1. A totalitárius mozgalmak alapvető célkitűzése a *parlamentarizmus megszüntetése* és helyette *diktatórikus hatalmi berendezkedés bevezetése* volt, amely az "elhivatott" mozgalom szerves egységét a néppel megfelelőbben ki tudja fejezni. (Ezt a Mussolini ideológusává lett Robert Michels 20-as években keletkezett írásaiból ugyanúgy kiolvashatjuk, mint Lenin "Állam és Forradalom" c. munkájának proletárdiktatúra elemzéseiből.) A parlamentarizmus mint "csakparlamentarizmus" (Nurparlamentarizmus) szerepelt e korszak mozgalmi zsargonjában, de ugyanígy e

mozgalmak pártellenessége is kifejezte ezt: a totalitárius ideológiák alapján álló szervezetek mint szégyenbélyeget kerültek sokszor a "párt" elnevezést.

2. A centralizáció, amely már korábban is fontos volt a munkásmozgalmaknál, itt végletessé fokozódott, és a totalitárius mozgalmak mint *katonai szervezetek szerveződtek* meg.

3. Ennek csak kiteljesedése volt, hogy a mozgalmakon belül saját *fegyveres rohamosztagokat* is létrehoztak. Persze itt a mozgalmak között voltak különbségek, hisz pl. a szociáldemokraták bizonyos fokig már csak önvédelemből hozták létre e korszakban fegyveres szervezeteiket, válaszul a nemzeti szocialisták rohamosztagaira.

4. Mindezek következtében a totalitárius mozgalmak cselekvési repertoárja leszűkült erőszakos megmozdulásokra és akciókra, míg a munkásmozgalmi formáknál korábban a kulturális rendezvények, a tagok önépítési közös tevékenysége (dalárdák, olvasóköri körök, színjátszó körök, közös kirándulások stb.) még fontos szerepet játszottak. A megmaradt korábbi cselekvési formák - tüntetések, nagygyűlések stb. - a korábbi békésebb jellegét elvesztve a tömeges agresszió felkeltését szolgálták.

IV. *Az új társadalmi mozgalmak.* Ez a mozgalmi forma az elmúlt negyven év folyamán alakult ki a fejlett nyugati társadalmakban. A totalitárius mozgalmak hatalomra jutva véresen megvalósították programjaikat, és a megtapasztalt borzalmak hatására a korábbi milliós tömegeket vonzó hatásuk nagymértékben lecsökkent a II. Világháború utáni évektől. A helyreállított parlamentarizmus keretei között a szabad pártalapítás tovább csökkentette a pártoktól független mozgalmak fontosságát, a korábbi munkásmozgalom esetében is specializálódott szervezetei (szakszervezetek, munkáspártok) helyettesítették a valamikori mozgalmat. Másrészt a újonnan keletkező problémák felbukkanása is pártformákban történt meg a világháború utáni első évtizedekben a nyugati társadalmakban. A politikai mozgalmak szerepe így a pártok és az érdekképviseleti szervek mellett minimálisra csökkent a 60-as évek közepéig.

A mozgalmak újjáéledését az 1960-as évektől kibontakozó *diákmozgalmak* jelzik a nyugati társadalmakban, és 1968-ra követeléseik és akcióik nyomán jó néhány helyen politikai válság alakult ki. A diákmozgalmak alapvető jellegüket tekintve politikaiak voltak, és a politikai tábornegozslások szerint a baloldali ideológiák tételei alapján vázolták fel követeléseiket. A hierarchikus szervezeti felépítést azonban, amely pedig különösen jellemző volt mindenkorban a baloldali szocialista és kommunista pártokra, a legélesebben elvetették, és éles ellentétben álltak e pártokkal. Így semmiképpen nem voltak tekinthetők a századforduló utáni pártvezérkaroknak alávetett "gyalogsági munkásmozgalom" újjáéledéseinek.

A diákmozgalmak elapadását követően a 70-es évek elejétől - nagymértékben a korábbi diákmozgalmi aktivistákra épüléssel - egy új mozgalmi hullám kialakulása figyelhető meg a nyugati társadalmakban. Ezek a mozgalmak azonban kevésbé a politikai rendszer átalakítása körül alakítják ki programjaikat, hanem elsősorban az élet többi területének kialakult szervezési érintkezési formáit igyekeznek átalakítani. Gyűjtőnévként eleinte "*alternatív*" *mozgalmakként* jelölték őket az elemzések, újabban az "*új társadalmi mozgalmak*" néven elnevezés alatt szerepelnek.

Közöttük egyik markáns vonulatot a *környezetvédő mozgalmak* jelentik, amelyek sok szempontból a többi alternatív mozgalom követeléseit is megjelenítik a politikai akaratképzés felé, mivel a környezetkímélő ipari, mezőgazdasági technológiák kialakításának követelése mélyen belenyúl az egész kialakult nyugati életforma átalakításának követelésébe, és így bizonyos aspektusokban kifejezik a sokszínű alternatív mozgalom többi követeléseit is. A mai mozgalmakat elemző kutatásokban

"új társadalmi" mozgalmakként jelennek meg, és az "új" éppúgy magyarázatot igényel, mint a "társadalmi" jelleg - szemben a korábban domináló mozgalmak elsősorban politikai jellegével. Nem politikai mozgalmak szórványosan ugyan korábban is előfordultak a XIX. században, de ezek komoly jelentőséget soha nem értek el. Pl. kifejezetten életforma mozgalmaknak voltak tekinthetőek a múlt századtól szerveződő vegetáriánus mozgalmak különböző verziói, vagy a nudisták mozgalmai. A természet és az ember "elszakadt egységének helyreállításáért" harcolva, hasonló elvi alapon álltak a természetgyógyászat elterjesztéséért harcoló mozgalmak is a múlt században. Nem politikai mozgalomnak voltak minősíthetők a múlt századtól mindig jelenlévő antialkoholista mozgalmak is. Ezek a parciális, nem politikai mozgalmak azonban korábban mindig nagyon szűk tömegbázison szerveződtek. (Kivétel volt itt egy rövid időre az Egyesült Államokban az 1920-as években a teljes alkoholtilalmat elérő "prohibicionista" mozgalom.) Ezzel szemben az új társadalmi mozgalmak egyenként is többszázazres kört mozgatnak meg, és összehangolt akcióik az egész politikai rendszerekre nagy hatást tudnak gyakorolni.

Annak megválaszolására, mitől "újak" ezek a mozgalmak, a korábbi mozgalmaktól való eltéréseik felmutatásával lehet a legrövidebben válaszolni:

1. Az új társadalmi mozgalmak döntően az értelmiségiekből verbuválják tagjaikat. A korábbi mozgalmak esetében az értelmiségiek rendszerint csak a mozgalmak vezérkarát adták, de itt a tagság nagy részét is. (gaz a társadalmon belül a múlt századi egy-két százalékos arányuk mára a fejlett országokban 25-30 %-ra növekedett.) Az értelmiségen belül is elsősorban a humánértelmiség és a humánszolgáltatások szférájában tevékenykedők adják az új mozgalmak tömegbázisát. (Ez a réteg kb. 10%-ot jelent ma már pl. Németországban.)

2. Ezek a mozgalmak nem rendelkeznek átfogó és zárt ideológiai tablókkal, hanem csak néhány eszmei sarokponttal, és ezt a laza eszmei alapot folyamatos diskurzusokban konkretizálják az egy-egy rövid időszakban felbukkanó problémák fényében.

3. A korábbi össztársadalomra kiterjedő átalakítási programjai helyett az új társadalmi mozgalmak általában "egypontos" mozgalmaknak tekinthetőek, és a szűkebb követelések körül szerveződő mozgalmak csak laza és ad hoc jellegű szövetségeket kötnek egy-egy akció közös lebonyolítására. Amennyiben tartósabban átfogóbb mozgalommá állnak össze, akkor is horizontálisan kooperáló hálózatot hoznak létre.

4. Az új mozgalmak a legélesebben szemben állnak a hierarchikus szerveződéssel. Ennek kifejeződése, hogy átfogó mozgalommá egyesülve is megtartják autonóm részmozgalmi formáikat, de ugyanígy ezeken belül is csak horizontális szerveződést hoznak létre.

5. További jellemzőjük a "bázisdemokratikus" jelleg hangsúlyozása, és a képviseleti elvvel való ellenséges szembenállás. Ezzel a problémával Rousseau óta birkózik a demokraciáelmélet, és nem vitás, hogy a képviselet spontán módon kiszakítja a mozgalmóból a professzionálissá váló politikusokat, és csökkenti a képviseltek szerepét a mozgalmak folyamatos akaratképzésében. Jelezni kell, hogy ez a képviseleti demokrácia-ellenesség rossz hírbe hozta az új társadalmi mozgalmakat, mert a két világháború között hasonló érvekkel a totalitárius mozgalmak ideológusai támadták a képviseleti demokráciát, és a demokrácia egyetlen formájának a közvetlen demokratikus formákat tekintették. (Ez szintén éppúgy megfigyelhető volt a bolsevik ideológiában, mint a szélsőjobb ideológusainál.) Fontos különbség azonban, hogy míg a totalitáriusok a közvetlen demokratikus formákat egy karizmatikus népvezérrel - vagy a bolsevik ideológiában egy "élcsoport" vezérlésével - kötötték össze, az új

mozgalomban egyáltalán nincsenek tendenciák bármiféle vezér elfogadásáról.

6. Fontos eltérések találhatók az új mozgalmak cselekvési repertoárjában is a régi mozgalmakéhoz képest. A tagok passzivitását és a vezérek előtérbe állítását spontánul magával hozó nagygyűlések helyett a közvetlen részvételt mindenki számára biztosító formák kerülnek előtérbe náluk. Az "emberlánc-alkotás" egy fontos követelés alátámasztására csak egyik példa erre, de ugyanígy a közös ülősztrájkok szervezése, az ellenzett objektumok békés elfoglalása stb. mind ezt a közös cselekvést célozzák. Sok esetben épp a közös cselekvésért szerveznek csak akciókat - miközben tisztában vannak az akció teljesen kilátástalanságával - ám ezzel a résztvevő tagok azonosulása a mozgalommal a leghatékonyabban biztosítható.

7. Itt említhető meg mint egy további sajátosságuk, hogy míg a korábbi mozgalmi formáknál elsősorban a *társadalom átalakítása* dominált a mozgalom stratégiájában, addig az új mozgalmak ezt az átalakítást erősebben a mozgalomban résztvevők egész *személyiségének átalakításával* igyekeznek elérni. Ebből fakadóan értékelhetőek az előbb említett és a társadalom-átalakítás szempontjából céltalannak tűnő akciók is.

8. Sok esetben jellemző az új mozgalmakra a rövid élettartam. Mivel jó részük egy-egy specifikus követelés kikényszerítésre szerveződik, ezért ennek elérése után - népszavazás kikényszerítésével vagy a fenti módok valamelyikével - megszűnnek ezek az "egypontos" mozgalmak. Persze, ha az ezeket aktívan szervező mozgalmárookra általában figyelünk, akkor látható, hogy a nagyobb városokban kiformalódik egy szűkebb aktivista kör, amelyek tagjai a mindig újabb mozgalmak, "polgári kezdeményezések" szervezésénél jelen vannak. Azt lehet tehát mondani, hogy egy *rejtett professzionalizálódás* azért e mozgalmaknál is megjelenik, és a hangsúlyozott vezetőellenességük és a bázisdemokratikus formáik alatt egy burkolt vezetőréteg/mozgalmi "gyalogság" kettéválás ténylegesen itt is kitermelődik – még ha ez nem is éri el a régebbi mozgalmakban megfigyelhető szakadás mértékét.

#### 4. A politikai mozgalom dinamikája

A politikai mozgalmak mindig is feszültség termékei voltak. A XIX. század elején a pártszerveződés tilalma gerjesztette a műveltebb körökben a liberális és demokratikus követeléseket mozgalmi formákká, de ugyanígy a nemzeti mozgalmak is a nemzeti egységgel vagy függetlenséggel szembenálló hatalmi struktúrák miatt kaptak ösztönzést. A kezdődő munkásmozgalmaknál szintén a pártalapítás tilalma volt az egyik ösztönző erő, és amikor a munkáspártok szabadon létrejöhettek tényleges szerepük elporladt. Az új társadalmi mozgalmak politikához közelebb álló részénél szintén látható ez a feszültség, és létük vagy legalábbis befolyásuk ahhoz kötött, hogy *milyen mértékben maradnak ki követeléseik a parlamentarizmus döntési mechanizmusaiból*. Amilyen mértékben e követelések a politikai pártok útján vagy más módon bekerülnek az állami döntési folyamatokba, az adott mozgalmak gyorsan szerepüket veszítik, és vagy megszűnnek, vagy programjuk kitágításával új követelésekre, témákra igyekeznek új szerepet találni. De ugyanígy lehetséges, hogy politikai párt szerveződik a mozgalom aktivistáira alapozódva. *A politikai mozgalom lényegében tehát egy feszültségen alapszik, és ez kényszerű dinamikát az ilyen mozgalmak számára:*

1. Egy (vagy több) követelést megfogalmazva a mozgalom kívül van a parlamentarizmus döntési mechanizmusain, és épp a követelés kirekesztettsége indukálja létét. 2. Ha rövidebb idő alatt e követelést valamilyen módon be tudta vinni a parlamentarizmus keretébe - népszavazás kikényszerítése vagy csak a parlamenti erők valamelyikének felvállalása mellett - akkor a mozgalom funkciótlaná válik.

Kiformálódó aktivistái újabb mozgalom alapításánál jelennek meg, vagy a funkciótlanúvá vált mozgalmat építik át új követelések köré. 3. Ha nem tudják elérni a fenti utakon a követelést bevitelét, ám ez a közvélemény szemében fontossá válik, akkor önálló politikai pártot alkotva kénytelenek megjelenni a parlamentarizmus kereteiben. Ekkor azonban vagy jelentéktelen kisebbségként csak zajongani tudnak, vagy igyekeznek kiterjeszteni programjukat a korábbi "egypontos" beállítottságról, hogy nagyobb szavazati aránnyal sikert érjenek el. A kiterjesztett program és a parlamentarizmuson belül már ható kompetitív logika azonban specializálódásra és professzionalizálódásra kényszeríti a volt mozgalmárokat, ez pedig leszakítja a "realistákat" a hithű mozgalmár "fundamentalistákról". (Lásd a német Zöldpárt kínlódsít és a visszatérő küzdelmeket a párton belüli "fundik" és "reálók között!) 4. Végül, ha nem is mennek át a "fundamentalista" mozgalmár aktivisták a számukra gyűlöletes pártformákba, ténylegesen kialakul egy szűkebb "hivatásos" mozgalmár kör, amely a bázisdemokratikus érintkezési formák leple alatt sok esetben "gyalogsági szerepre" kárhoztatja a lazán hozzájuk csapódó mozgalmi tagság nagy részét.

A politikai mozgalmak e dinamikája mögött - a politikai rendszer kompetitív logikáján túl - a modern társadalmak funkcionális differenciálódását lehet alapvető okként megjelölni. Ennek következtében ugyanis nemcsak a politikai rendszerben megy végbe egy professzionalizálódás és szerepspecifikálódás, hanem az összes fontosabb társadalmi funkcióra irányuló tevékenységnél hasonló jelenségek figyelhetők meg. *Ennek másik oldala, hogy a professzionális résztvevők a professzionális szerepen túli személyiségüket rutinizált módon háttérbe tudják szorítani, ill. erre kényszeríti őket alrendszerük összes mechanizmusa.* A professzionális politikus is mindig szerepspecifikálódás után vesz részt a politikában, amelynek csak a felületen megjelenő eredményeit jelenti, hogy a mindennapi gondolkodás szintjét meghaladó rendszerezettebb ismereteket sajátít el, ill. sajátos tárgyalási, retorikai készség kialakulása figyelhető meg nála. Döntőbb azonban, hogy *egész személyiségének nagyobb része kívül marad a politikán* – még ha ez a szerepe rajta is hagyja lenyomatát személyisége többi szerepén is. Személyisége és önazonossága így eltéphetetlenül rögzítve van a társadalom fennálló differenciáltságában - túl a politikán.

A mozgalmár ezzel szemben egész személyiségét, önazonosságát, érzelmi stabilitását veti be ebbe a tevékenységébe, és ez egy funkcionálisan differenciálódott modern társadalomban a legelementárisabb hatásokkal fut szembe. Tulajdonképpen azt lehet mondani, hogy a társadalmat magát kellene a mozgalmárnak széttörni ahhoz, hogy ne legyen disszonáns teljes személyiségének bevetése a politikai mozgalmába. És tényleg, a legradikálisabb politikai mozgalmak szélső szárnyain elhelyezkedők az elmúlt 200 évben mindig ki is tűzték ezt célként, és az emberi teljességet lehetővé tevő valamilyen jövőképpen erre válaszolni igyekeztek. Többségükben azonban a politikai mozgalmárokat - a felszíni elutasítás ellenére - kényszerűen professzionalizálódnak, még ha ez más formákat vesz is fel a mai társadalmi mozgalmak aktivistáinál, mint az a századforduló "hivatásos forradalmárainál" volt látható. Ellenkező oldalon persze mindig ott van a veszély, hogy a mozgalmár a személyisége teljes bevetése után nem a kényszerű professzionalizálódást választja, - és valamilyen formában a parlamentarizmus működésének korrekcióját végzi el "egypontos" mozgalmak szervezésével - hanem "kökeménnyé válva" mint terrorista jelenik meg. Noha ez az út csak a mozgalmárokat igen kis töredékénél figyelhető meg, tény hogy a mozgalmi aktivisták körében a terrorista szimpatizánsok "holdudvara" jóval nagyobb, mint az ezen kívüli körben. Mindenesetre le lehet szögezni, hogy a funkcionálisan differenciálódott társadalmi szerkezet és a teljes személyiség bevetésén nyugvó politikai mozgalmak alapvető feszültségben állnak egymással, és miközben e mozgalmak nélkülözhetetlenek a kompetitív logika korrekciójához, a benne résztvevők pszichikai frusztrációja néhány esetben a terrorizmusban megjelenő



devianciához vezethet.

Itt kell még kitérni a kompetitív politikai alrendszer és a társadalom mindennapi élete közötti összeköttetést biztosító *tömegkommunikációs út* és a *politikai mozgalmi út* viszonyában megfigyelhető eltérésekre is. Ha a két út szerepét a társadalmi problémák politikai akaratképzés felé közvetítésében vesszük szemügyre, akkor azt lehet mondani, hogy az elmúlt száz év folyamán a kezdeti, közvetlen tömegpártokon-tömegmozgalmakon keresztüli közvetítést egyre inkább háttérbe szorították a tömegkommunikációs eszközökön át vezető információs formák. Az újságolvasóvá és főleg TV-nézővé váló állampolgárok tömege ma már alapvetően e médiumokból veszi információit és nem párttaggyűlésekre vagy mozgalmi nagygyűlésekre jár. A társadalom mindennapi életében jelentkező problémákat is döntően a tömegkommunikációs eszközök útján jelenítik meg, és a politikai pártok ill. a parlamentarizmus különböző szervezeteiben levő döntéselőkészítési apparátusok is - a szakmai információkon túl - ennek fényében érzékelik az új problémákat.

Kisebbségi problémákat, megoldási javaslatokat ezen az úton is be lehet juttatni a kompetitív politika feldolgozó mechanizmusaiba. Nagyobb és komplexebb jellegű új problémákat azonban, amelyek sok szempontból a pártok kialakított törzsválasztói rétegeit elidegeníthetik az adott pártoktól, vagy a kialakult gazdasági, termelési stb. eljárási módokat alapvetően érintenék, ezen az úton nem lehet sikerrel bevinni a kompetitív politikai logikába. A tömegkommunikációs alrendszer logikája ugyanis alapvetően az információk hírértéke szerint szelektál az események között, és függetlenül a megoldás elmaradásától a problémák hírértéke minimumra csökken hamar, és ezzel kiesik a tömegkommunikációs eszközök érdeklődéséből. Strukturálisan ez alapozza meg a politikai mozgalmak mai szerepét. *Feszültségeik ellenére tehát a politikai mozgalmak nélkülözhetetlen szerepet játszanak ma is a kompetitív politikai logika mindenkori korrekciójában.*

## X. fejezet

### A hivatásos politikusok

A parlamentarizmus eszközrendszerét az állampolgárok milliói csak időszakonként - választások, népszavazások stb. - határozzák meg, noha az ezen keresztül született döntések a legfontosabbak ebben a rendszerben. *Folyamatosan* azonban a hivatásos politikusok mozgatják az egyes intézményeket, és az őket meghatározó mechanizmusok (rekrutációs, szocializációs, értékelő-jutalmazó stb. - eltérései a parlamentarizmus működésében különbségeket hoz létre az egyes országok között. Nézzük meg először, hogy milyen típusokat különböztethetünk meg a politikusok között a mai modern demokráciákban, majd a politikusok karriervonalainak szabályszerűségeiből emelünk ki néhányat, végül a hivatásos politikus alakjával szemben minduntalan felbukkanó ellenérzésre és elutasításukra térünk ki.

#### 1. A hivatásos politikus típusai

A politikusi hivatás és tevékenység levált a korábban vele összefonódott szerepekről, mint ahogy a politikai alrendszer is elkülönült a társadalom többi funkcionális alrendszerétől, de a leválás mellett egy sor társadalmi alrendszer felé közvetítő szférák és ezekre szakosodott stábok jöttek létre. A hivatásos politikusok szerepfelfogását - korábbi rekrutációjuk irányától is függően - eltérően formálhatják az itt megfigyelhető különböző szerepek. A hivatásos politikus szerepétől és tevékenységétől elkülönül ma már az ideológus, a közhivatalnok és a szaktudós szerepe és tevékenysége. De ezek a szerepek különböző fokban rajta hagyják "lenyomatukat" az egyes politikusok szerepfelfogásán, és a különböző irányokban "eltolódott" hivatásos politikusok a politika eltérő kapcsolódási pontjain tudják eljárni ezt a szerepet. Ez tehát az egyik dimenzió, amely mentén a hivatásos politikusok reáltípusait elkülöníthetjük. Egy másik dimenzióban megkülönböztethetjük az "érdekkijáró" versus "népvezér" politikus típusokat attól függően, hogy az empirikus érdekcsoportok tagolódása szerint vagy ezzel szemben az átfogóbb társadalmi csoportokban orientálódik-e az egyes politikusok tevékenysége.

E két dimenziót részletesebben kibontva, kezdjük először a *politikai szféra különböző kapcsolódásai szerint* megkülönböztethető politikus típusok leírásával.

1. A *dogmatikus politikus típusa* az ideológusok absztrakt elveken nyugvó gondolkodását képviseli a politikában, aki a napi politika zajló eseményei fölött szilárd támpontokon megtelepedve dedukálja ezekből válaszait. Hidegen viselkedik ad hoc érdekszempontok, esetleges szakmai érvek vagy napi pártkompromisszumok szükségessége iránt, és mint eretneket ítéli meg az esetleg ilyen szempontokon orientálódó pártbarátait.

2. A *bürokrata politikus típusa* a közhivatalnok mentalitását viseli magán. A fegyelmezett ügymeneteket, a kiszámítható lépésrendeket helyezi orientálódása középpontjába, és a szervezeti hierarchia szolgálati útjának tiszteletbe tartásával vél

bármit megváltoztathatónak. Szemben a dogmatikussal, bármely változtatást elfogad és támogat pártja stratégiájának alakításánál, amennyiben ez eléggé fokozatos, és amely a kialakult hierarchia lépcsőfokait bejárva válik döntéssé.

3. *A technokrata politikus típusa* a politika tudomány felé kapcsolódási területén tudja eljátszani szerepét. Ideológiai affinitása kicsi, a szervezeti hierarchiák lépésrendjeit sem különösebben tiszteli, és a problémák felé döntően mint szakember közeledik. A releváns tudományágak mindenkori letisztultabb megállapításait veszi alapul, és döntési érvelésénél is mint pusztán "dologi szükségszerűséget" mutatja be döntési szempontjait. Eltér az igazi tudóstól viselkedése annyiban, hogy az általa "az" igaznak tartott megállapítások alternatívái felé nem igyekszik tájékozódni, és épp ezért nem mint egy és cáfolható állítást tekinti érvelési alapját, hanem mint biztos és egyetlen döntési alapot. (Amelyet csak a politikus ellenfelek szakmai hozzá nem értése vitathat!)

A második dimenzióban a politikusok típusai:

1. *Az érdekkijáró politikus típusa* a politika gazdasági érdekek felé kapcsolódását privilegizálja. Orientálódása középpontjában a mindenkori politikai döntések anyagi kihatásai és az egyes társadalmi csoportok anyagi érintettsége áll. Mivel az egyes döntések eltérően érintik a különböző csoportokat, ezért az ilyen politikus egy optimumra törekszik politikai döntési alternatíva támogatásainál: hosszabb távon lehetőleg nagyobb legyen az általa pozitívan érintett társadalmi csoportok száma, és lehetőleg kisebbséget alkossanak az egyes döntési alternatíváknál negatívan érintett csoportok, hogy mindenkori újjá választási esélye ill. pártjának támogatottsága lehetőleg minél nagyobb legyen. E típuson belül is el kell választani a meghatározott érdekképviselői szervek mellett szilárdan lekövetelt típust, akik tulajdonképpen mint egy-egy érdekképviselői szerv (szakszervezet, parasztszövetség, gyáriparos szövetség stb.) beépített emberei tevékenykednek a politikai pártokban, a parlamentben, és más politikai testületekben, és azt a típust, amely számára egyaránt közönyös bármely érdekcsoport, és csak azt nézi, hogy a döntéseivel folyamatosan érintett érdekcsoportoknak milyen nagy a szavazótábora - és anyagi eszközei - akik a következő választásokon számára (és pártja számára) negatívan vagy pozitívan hathatnak. Míg az előbbi típus inkább a nyugat-európai parlamentekben található meg - és itt is kevésbé a pártvezérek mint inkább a frakció közkatonaik között, a "hátsópadosok" soraiban - addig az utóbbi az Egyesült Államok politikai életére jellemző.

2. *A népvezér politikus típusa* e dimenzióban az érdekkijáró típus ellentéte. Átfogóbb közösségekben gondolkodik, és a gazdasági érdekeken túl etikai, nemzeti, általános emberi problémákat helyez tevékenysége és döntései középpontjába, ill. hosszabb léptékben figyeli a világot, megvetve a döntések empirikus érdekkihatásainak kisszerű latolgatását. Amennyiben az ilyen típus karriert tud befutni, és sikerül bejutnia a parlamentbe, általában pártvezéri pozícióban tud csak tevékenykedni, szemben az érdekkijáró típus "hátsó padsori" szerepre rendeltetésével.

Végül harmadik dimenziót jelent a politikusok tipizálásában a politikusi szerep egyes komponenseinek eltérő fokú birtoklása az egyes politikusok által. A politikusi szerep keretfeltételeit egy kompetitív pártrendszerben 1. a nyilvánosság előtti fellépés, 2. itt az ellenfél politikusokkal történő szituatív érv- és szópárbajok megvívása jelenti. Másrészt a modern politikus - legalábbis Európában - politikai pártok keretei között fejti ki előbbi tevékenységét, ezért a politikusi szerep keretfeltételeihez tartozik az is, hogy 3. e pártoknak átfogó stratégiát kell kidolgozni, és ezt folyamatosan ápolni, továbbépíteni, ill. 4. a tagolt szervezetben szervezési feladatok tömegét kell a politikusoknak ellátni. 5. A modern társadalmak komplex szervezete következtében

továbbá a *szakértelem meghatározott fokával* kell rendelkezni a hivatásos politikusoknak. E keretfeltételeknek megfelelően egy hivatásos politikusnak a tömegekre hatás képességének egy fokával, a politikai ellenfelekkel szóbeli viták sikeres lefolytatásához szükséges képességekkel, továbbá pártstratégiai ill. szervezési képességekkel kell elsősorban rendelkeznie. A modern társadalmak egyes szférainak bonyolult szerkezete körülményei közepette a politikusoknak bizonyos szakértelmet is birtokolni kell - legalább valamelyik társadalmi szférát illetően. Ezeket a képességeket azonban nyilvánvalóan eltérő fokban birtokolják az egyes politikusok, és ez spontán módon a politikai tevékenység eltérő pontjára osztja el a politikusokat eltérő képességeik szerint. (Legalábbis egy normálisan működő kompetitív rendszer keretei között!) E képességek megoszlása szerint a következő főbb politikus típusok különíthetők el:

1. A *karizmatikus politikus* a tömeggyűléseken tudja kifejteni hatását. Fellépéséből feltétlenül morális tartásnak kell sugározni, és orientálódását illetően az előbbi dimenzióban - az empirikus érdekkijáró típusal szemben - a "népvezér" átfogó közösségekhez forduló gondolkodásmódját képviseli. Ezentúl az éppen jelenlévő tömeg kulturális standardjai döntenek el, hogy milyen témákat, milyen stílusban kell érintenie. Ami pl. egy vidéki kisgazdák tömeggyűlésén nagy hatást érhet el, az egy intellektuálisabb városi környezetben demagógnak hat. Vagy másik oldalról, ami egy városi értelmiségi közönség előtt tömeghatást tud kifejteni, az egy külvárosi munkásgyűlésen érthetetlennek és körülményesnek tűnhet. A morális tartás és az őszinteség hitelt érdemlő megjelenítése azonban minden körülmények között a tömegekre ható karizmatikus politikus központi képességét jelenti.

2. A *debatter politikus* típusa kevésbé a tömegek előtt tud csillogni, hanem amikor a nagy nyilvánosság előtt érvelését kell megvédeni szópárbajban a politikai ellenfelekkel szemben. Itt jórészt más képességek kellenek, mint az előbbi "prédikátor" típusnál. Itt a gyors gondolati reakcióképesség a döntő, a szituatív reagálás képessége, és az, hogy közben megőrizze a politikus szellemességét, magabiztos humorérzékét, hogy a mindig újabb és váratlanabb fordulatokra is úgy tudjon reagálni, hogy közben a közönségre, a helyre és bizonyos fokig még az átfogóbb összefüggésekre is - legalább nyomokban - állandóan figyelni tudjon. A debatter esetleges túlzott agresszivitása persze eltorzíthatja e szerepnek megfelelését, és hamar mint a párt "csahos kutyáját" bélyegzi meg a széles nyilvánosság, ill. különösen a politikai ellenfelek pártsajtója. Egy küszöb alatt tartva azonban egy bizonyos agresszivitás a debatter politikus nélkülözhetetlen kellékének tekinthető.

3. A *pártstratégia* a következő politikus típusunk. Nem a tömegekre hatás, még kevésbé a parlamenti szópárbajok megvívása az erőssége, hanem mint pártja szürke eminenciása a háttérben a hosszabb távú pártprogramokban gondolkodik, az ehhez szükséges információk birtoklása és feldolgozási képessége biztosítja befolyását. Pl. a német szociáldemokrata pártban Herbert Wehner volt az elmúlt évtizedekben tipikusan ilyen politikusnak tekinthető, míg pl. a debatter tipikus alakjaként a bajor Josef Stausst emlegették. (Hogy rögtön a tömegekre hatni tudó karizmatikus politikus alakjára is német példát hozzunk, Willy Brandt említhető - néha teátrális fellépésével.) A pártstratégia mindig a vezérkarban dolgozik, ill. az ilyen képességekkel rendelkező politikus predesztinálva van a vezérkarba kerülésre. De a párt első emberei közé nem igazán tud bejutni az ilyen, a parlamenti kompetíció és a nyilvános fellépés szükségessége miatt. Erre inkább az előbbi két típus az alkalmas.

4. Az *organizátor típusa* a párt és a parlamenti frakció szervezési munkáiban jeleskedik. Ha nincs az adott pártban az előbbi típusoknak megfelelő elegendő politikus, akkor a pártvezérkarba is feljuthat, de a kompetíció körülményei között e típus szürkésege az adott párt hanyatlását valószínűsíti. Normális körülmények között

tehát inkább csak a politikai élet közép-kádereinek szintjén található ez típus.

5. A *pártszakértő* típus szintén kevésbé a parlamenti pléniumok vagy a pártkongresszusok vezérszónokának való, mint inkább az állandó bizottságok döntéselőkészítő tagjának, a pártprogramok egyes szektorainak gondozására. Ez a típus sok esetben nem is a párt apparátusában rendelkezik munkahellyel, hanem különböző egyetemek, főiskolák tanszékein folytat párhuzamosan rutin oktatási feladatokat. Tudósnak álcázott politikus ő, de tényleges tudományos tevékenységet - eredeti összefüggések felfedezését - nem végez, hanem csak már leülepedett tudományos megállapítások végeredményeit igyekszik politikai szempontokból átdolgozni. De kedvelt helyeket jelentenek a pártszakértő típus számára a különböző alapítványok intézetei, amelyek egy-egy párt szakmai háttérbázisát szervezik, de ugyanígy a minisztériumok csúcsein levő minisztériumi kabinetekben (Franciaország) vagy az egyes csúcspolitikusok tanácsadó stábjainak helyein is ez a típus található meg.

6. Végül ki kell térni egy kisebb és kevésbé ismert csoportra is a politika hivatásos aktorainál - a *politikai beszédírókra*. A modern társadalmak bonyolult feltételei a hivatásos politikusokra nagy munkaterhet hárítanak, és ez a teher csak növekszik a politikusi karrier csúcsein. Ám épp az itt levő politikusok állnak a leginkább a nyilvánosság középpontjában, ahol minden kimondott szóhoz súlyos következmények tapadhatnak. A csúcspolitikusok nyilvános megjelenésein mindig jelen vannak az újságírók, rádióriporterek és sokszor a TV kamerák is, így a tömegekre hatás (pozitív vagy negatív utóhatással a politikusra és pártjára) mindig csatlakozik a nyilvános fellépéshez. Mindez létrehozta az elmúlt évtizedekben azt a gyakorlatot, hogy egy szint fölött az összes politikus politikai beszédíró, -írókat alkalmaz, akik egy-egy fellépéshez felépítik az érvelést, a stílusos fordulatokat vagy - szópárbaj előkészítése esetén - az ellenfél eddigi érvelését át tanulmányozzák, reakció-sémákat dolgoznak ki ezek alapján. A nagy államférfiak - és jól sikerült előadásai, beszédei - mögött tehát egy kevésbé látható stáb működik a politikai beszédírók alakjában. Például az amerikai elnöknek, John F. Kennedynek egy olyan állandó beszédírója volt, aki - az információk szerint - teljes személyiséggel azonosult az elnökkel, és nem lehet tudni, hogy az évtizedes szoros munkakapcsolat után Kennedy *politikai* személyiségében mennyi volt beszédírója személyiségéből és viszont. Helmut Schmidt, volt német kancellár beszédírója kiadta visszaemlékezéseit az 1980-as évek végén, és ebből kiderül, hogy a kancellár még egy fogadáson elhangzó, néhány perces beszédének szövegét is mindig elkészíttette beszédírójával. Szemben utódjával, Kohl kancellárral, aki hajlamosabb a spontán beszédek tartására, és mint megfigyelők megjegyzik, ez a spontaneitás sokszor pozitívabb hatást tesz az így sugárzó őszinteség miatt, még ha stílisztikai hibák így jobban előfordulhatnak, mint a "hideg" és "elegáns" stílusú Schmidt esetében megfigyelhető volt. Ez tehát a túlzott beszédírói igénybevétel hátrányait is jól jelzi. De megírta memoárjait néhány éve a nagy hatású beszédeket tartó Weizsäcker elnök beszédírója is, és ebből jól előbukkan a csúcspolitikus és beszédírójának kooperációs mértéke. E szerint Weizsäcker néhány vezérgondolatot felvázolva ad át egy vázlatot általában beszédírójának, aki ezután "felöltözteti" ezt egy hosszabb - megszabott terjedelmű - szövegben, amit az elnök még egyszer átdolgoz-kiegészít. Végül is tehát a beszédíró egyfajta szakértőnek tekinthetjük, és a politika szépirodalom felé kapcsolódásának pontjairól viszi át az író és a publicista szerepének néhány vonását a politikai szférába.

## 2. A politikus karriervonalai.

A nyugati országok nagy eltéréseket mutatnak a hivatásos politikusok karriervonalainak szabályszerűségeit illetően. Szinte alig van olyan sajátosság, amely általánosnak lenne mondható a modern politikai rendszerek többségében ebből a szempontból. Hogy az eltéréseket már most érzékeltessük, említeni lehet, hogy míg pl. Angliában a központi szinten vagy ezzel szemben a lokális szinten politikai pályát befutók között csak nagyon csekély az átjárás gyakorisága, és a lokális politikai pozíciót betöltőnek nem sok esélye van átmenni az országos politizálás szintereire, addig Németországban ez főszabály, és nagyon kicsi az a szám, melyet a helyi politizálást elkerülő csúcspolitikusok aránya jelent. Egy másik dimenzióban mutat eltérést az, hogy míg Franciaországban - az 1958-ban kezdődő V. Köztársaság óta - a politika csúcspozíciójába beugrás nem politikusi karrier után nagyon gyakori, addig ez Angliában vagy Németországban elképzelhetetlen. A nagy eltérések miatt ezért inkább csak egy-egy dimenziót jelzünk ebben a részben, amelyek mentén legalább a szóródások jobban megfoghatóvá válnak.

**a. A politikusok rekrutációs bázisa.** Kissé egyszerűsítve el lehet mondani, hogy a hivatásos politikusok rekrutációs bázisát a fiatal diplomás férfiak adják. Bár a nők aránya a politikusi karrier alsóbb posztjain még némileg számottevőbb, de a csúcspozíciókat jelentő miniszteri posztokon már csak 6%-ban részesedtek az elmúlt 40 évben a nyugat-európai országokban (Thiébaud: 1991:19). Továbbá a rekrutáció nemcsak a diplomásokra szűkül le, hanem ezen belül is elsősorban a jogász végzettség - ez az Egyesült Államokban a döntő többséget jelenti - ill. a tanári diploma adja a legnagyobb rekrutációs bázist (Eulau 1960; Thiébaud 1991:20). A jogászok közül is elsősorban az ügyvédi pályáról mennek át később a fiatal jogászok nagy számban a hivatásos politikus pályára, ami érthető, hisz az ügyvédi tevékenység mintegy "mini környezetben gyakorolt" politikusi tevékenységként is felfogható, és az itteni rutin és képességfejlesztés törés nélkül mehet át a politikus pályafutáshoz szükséges készségekbe.

**b. A politikai karrier kiindulópontjai.** Mint jeleztük, ebben a tekintetben nagy eltérések tapasztalhatók az egyes országok között. Az eltéréseket elsősorban három dologra lehet visszavezetni. Befolyásolja a karrier kiindulópontjait, hogy a kormányforma skáláján a *parlamentari kormányzás* vagy ezzel szemben a *prezidenciai kormányzás végpontja felé található-e az adott ország elhelyezkedése*. Ugyanígy befolyásolja ezt a kérdést, hogy az adott ország *centralizált-egységes*, vagy ezzel szemben *decentralizált-föderatív* jellegű-e. Végül egy harmadik fontos meghatározó tényező itt az *adott ország pártjainak centralizált jellege vagy ezzel szemben lazább felépítése*. Ezek után nézzük meg a főbb nyugati országokat a politikai karrier kezdőpontjait illetően.

Németországban a helyi pártszervezetek elnökségeiben kezdődik a tipikus politikusi karrier, és a professzionálissá válás útját jelzi, ha a helyi állami szervezetben az egyszerű tanácstagságon túl már polgármesteri funkciót is el tud érni a helyi pártpolitikus. Itt kell bizonyítani annak, aki a párthierarchián feljebb kíván szállni, és tagállami szinten is parlamenti képviselővé válni. Országos szintre csak a közbelső szintről lehet lépni, mind a párthierarchiát, mind a szövetségi szintű parlamenti képviselővé válni. A központi pártvezérek azonban mindvégig kötve maradnak a tagállami szinten csúcspozíciókat elértekhez. De ez áll viszont is, és a párthierarchia csúcsára eljutottak ezután is beszállnak a tagállami miniszterelnöki és a szintű pártelnöki pozíciókért folyó harcba (Herzog 1990: 43). Ez a modell tehát a fegyelmezett pártkatonai vonását szocializálja be még a csúcsig eljutni képes politikusokba is. Bizonyos politikus típusoknak ez a karriermodell nem túlzottan

kedvező, és pl. az impulzív debatter típusnak a sok éves, fokozatos felszállás a pártapparátusok kontrollja és drillje mellett nagy kitartásra van szüksége, hogy benn maradjon a politikába, és mégse veszítse el speciális képességét.

*Angliában* az államszervezet egységessége miatt ez a helyi politikából induláshoz kötöttség nem alakult ki, és aki a központi politikában kíván karriert befutni, annak inkább a központi pártszervek mellett kell eleinte valamilyen jelentéktelen pozíciót vállalnia, hogy innen később megcélozhassa a parlamenti képviselőséget (Blondel: 1991:6). A helyi politikai pozíciók betöltői a főszabály szerint nem kerülnek át a központi politikába sem a párt- sem az állami szervek szintjén. Fontos jellegzetesség még itt, hogy a politikai csúcspozíciókba nem politikai karrier után beugrani csak igen ritka kivételként lehetséges, mert az angol alkotmányos szabályok szerint a miniszteri kinevezést előfeltételezi, hogy az adott személy a parlament tagja legyen. Ez pedig képviselőségért folytatott választási küzdelmekben helytállást jelent, és ez a kompetitív politika körülményei között a nem professzionális politikust kizárja már ezen a szinten. (Kivételképpen, ha mégis egy párthoz közelálló szaktekintélyt akarnak miniszterré kinevezni, akkor lorddá üttetik előtte, és így a felsőházba bekerülve mégis kinevezhető miniszternek. De a gyakorlatban ez a megoldás nagyon ritkán fordul elő.)

*Franciaországban* eltérő a helyzet mindkét korábban említett országtól. Itt a politikai karrier két teljesen különböző irányból is indulhat. Az egyik karriervonal itt is a *helyi politizálásból* indul, és innen vezethet tovább városi tanács tag, majd - párhuzamos párthierarchián belüli emelkedés esetén - városi polgármesteri pozícióba. A nagyobb városok polgármesteri posztjai már fontos pontot jelentenek a központi politikába beszálláshoz, és a parlamenti képviselőség néhány éve után vagy anélkül is miniszteri poszt elfoglalása következhet a legsikeresebbek számára (Dogan 1975:11; Blondel 1991b:155). Francia specialitás, hogy mivel a parlamenti képviselőségről a miniszteri kinevezés esetén az alkotmányos szabályok szerint le kell mondani - a miniszteri poszt ideiglenessége pedig eleve prognosztizálható - ezért gyakori, hogy a francia miniszterek párhuzamosan valamelyik nagyváros polgármesteri posztját is betöltik. Ez a megoldás megadja az élethivatásszerű politikusi hivatáshoz nélkülözhetetlen háttérbázist, mint ahogy a legtöbb országban a miniszteri posztról kiesés automatikusan a parlamenti képviselőségbe visszavonulással van lefedezve.

Itt lehet kitérni arra az összefüggésre, hogy a hivatásos politikussá válás előtt előzőleg a legtöbb esetben egy induló karrier valamelyik értelmiségi pályán - ez általában jogász, vagy felsőoktatásbeli kezdődő karriert jelent - már megindult, ám ahogy halad előre az eleinte amatőr politizálástól a professzionalizálódás felé, úgy az évek multával elhal az eredeti karriervonal, és így oda nincs többé visszaút. A parlamenti képviselőség elérése jelenti általában a végleges szakítást az esetleges korábbi eredeti karrierrel, és az élethivatásszerű politizálás útjára lépést (Herzog 1990:36). Ebből következik, hogy a kockázatos választásoktól függő parlamenti és más állami posztok mögött mindenkor visszavonulási utakat és pozíciókat kell már előre biztosítani a demokratikus politikai rendszerekben. Ilyen pozíciókat jelent tehát a miniszteri pozíció esetén a stabilabb parlamenti képviselőség, vagy mint a franciáknál bevett, a polgármesterség. De ezt egészíti ki a pártok különböző alapítványainál, intézeteinél, pártapparátusában levő állások tömege is, amelyek pedig a parlamentből kiesés esetére biztosítják átmenetileg a politika területén való megmaradás lehetőségét.

Visszatérve a franciáknál megfigyelhető másik karriervonalra - a helyi pártszervekből induló előbbi vonal mellett - a *miniszteri kabinetek tagságát* kell jelezni. Az egyes miniszterek körül a saját minisztériumuk csúcsain Franciaországban már az 1890-es évektől kialakult a miniszteri kabinet intézménye, amely a mindenkori új miniszter tanácsadó és segítő szervét jelenti a minisztérium irányításában. A folyamatos minisztériumi közhivatalnok réteg fölött a kabinet a választási eredményektől függően

mindenkor cserélődő vezérkart jelenti a minisztériumokban, amely a győztes kormánypárt új politikai prioritásait hozza be a minisztériumokba. A legtöbb nyugati országban a minisztériumok csúcsait elfoglaló politikusok stábjai a miniszter helyetteseiként, mint politikai államtitkárok, parlamenti államtitkárok, államminiszterek stb. a győztes párt középszintű vezetőiből rektutálódnak. Ezzel szemben Franciaországban a miniszteri kabinetbe inkább a miniszter által kiválasztott és elsősorban személye iránt lojális kezdő politikusok kerülnek be. A későbbi csúcspolitikusok egy nagyobb része itt mint kabinetttag kezdte pályafutását egy miniszter mellett az elmúlt évtizedekben. (Egy-egy kabinet 8-10 fő, de a miniszterelnöki 30 fős is lehet, vagy ugyanígy a pénzügyminiszteré is hasonló nagyságú, és ezentúl nem hivatalos, külsős munkatársakkal is kiegészülnek a kabinetek.)

Ez a fajta politikus-rekrutáció és szocializáció jobban előtérbe tolja a szervező típusú politikusokat, a fegyelmezett apparátusembereket, és nem kedvez a vezértípusú vagy a debatter típusú politikusok kiválasztódásának. A későbbi miniszterek több mint egyharmada pedig ilyen politikuskarriert futott be az elmúlt 40 évben Franciaországban, és ezek már eleve az ilyenfajta személyiségeket részesítik előnyben saját kabinetttagságuk összeállításánál (Siwek-Pouydesseau 1975:18). A francia politikus rétegek így erőteljesebben mutatják a közhivatalnokok jellemzőit, mint az az igazi parlamentáris kormányzás országaiban megfigyelhető. Igaz ezt a "hivatalnok-politikus" karriervonal dominanciát egy időre megtörte az 1981-es szocialista váltás Franciaországban, és ekkor egy ideig a hagyományos nyugati minta érvényesült - tömegével kerültek csúcspozíciókba helyi pártpolitikusokból parlamenti képviselővé lett politikusok - de a fél-prezidenciaális minta szabályszerűségei szerint a miniszterek technokrata jellege azóta ismét felerősödött (Höhne/Kleszcz-Wagner 1987:515-529).

Az *Egyesült Államok* modellje a politikusok karriervonalait illetően polárisan szemben áll a francia mintával. Itt szinte kizárólagos karriervonalat jelent helyi politikától indulás, majd a tagállami parlament vagy a kongresszusi képviselőségért folyó küzdelembe beszállás. Csúcspozícióba kívülről beugrás csak nagyon ritkán fordul elő. Például egy-egy szaktekintély elnöki tanácsadóvá válik, és politikusi képességeket is felmutatva-szerezve ezután a politika felsőbb berkeiben is pozíciót szerezhet. Ez azonban csak a az elnök körüli végrehajtó hatalom valamelyik miniszteri posztja lehet, de igazán a csúcsra jutni csak több éves választási küzdelmekben való helytállás bizonyítása, és parlamenti pozíciókban szerzett rutin után lehetséges.

Az európaiától fontos eltérés itt, hogy a helyi politizálásba beszállás vagy később a magasabb választott pozíciókért történő jelölés nem a szervezett párthierarchiák jóindulatától függ, hanem az erre képességeket érzők saját szervezéssel eséllyel tudják a választási harcot elkezdni. Amerikában ugyanis nincs folyamatos párttagság - bármely állampolgár regisztráltathatja magát a párton belüli "előválasztások" előtt, mint az adott párt hívét, és ezzel jogot kap a szavazásra bármely jelöltre a párton belüli választásoknál, vagy maga is jelöltként léphet rögtön fel, és kitartó szervezéssel, reklámmal, pénzügyi támogatók szerzésével elindulhat a választásokon minden előzetes pártapparátus általi szelekció és jelölés nélkül. A politikussá válás induló szakaszán így rögtön a tömegek előtti közvetlen fellépés, a tömegekre hatás képessége, majd felsőbb szinteken a debatterri képesség gyorsan megmérettetésre kerül, és továbblépni csak az ezen a téren jó adottságokat felmutató fiatal politikusjelöltek tudnak. Ha francia mintában a miniszteri kabinetttagsággal induló politikuskarrier a közhivatalnok típus felé torzítást hoz létre, akkor itt a karizmatikus és népvezéri típusnak kedvező rekrutációs minta a tömegekre hatás állandó kényszere miatt a demagógia felé tudja eltorzítani a politikus szerepjátását.

Egy másik jellemzője ennek a választókhoz való közvetlen visszakötésnek a



folyamatos kapcsolattartás ápolásának szükségessége a képviselők részéről. Az egyéni érdekkijárásnak egyik bevett formája az Egyesült Államokban a képviselőkön és a szenátorokon keresztül út. A 80-as évek adatai szerint egy-egy képviselő heti 2500 levelet kap a választókerületének polgáraitól, ill. olyan érdekegyesületektől, akik jelentőséggel bírnak a későbbi újjáválasztása szempontjából. (A szenátoroknál ez a szám 6600 ilyen kérelmet jelent!) Ezeket a leveleket pedig mindig meg kell válaszolni, fontosabbak esetében lépni is kell a politikusnak az ügyben, mert a következő ciklusra megválasztásánál a hanyagság itt végzetes lehet számára. Persze egy sor formalizált válaszformula, komputerizált segítség ezt elintézhetővé teszi, de a politikusok személyi stábjának nagy részét ez a levelezési munka köti le (Jann 1986: 232).

Ez a erős választókhoz kötöttség az érdekkijáró politikusi szocializációt is kikényszeríti a politikusokból, míg a nyilvános fellépés folyamatos kényszere pedig a karizmatikus és debatterei képességeket méri meg mindig. Az érdekkijáró jelleg erősödését különös módon kényszeríti ki egy változás az utóbbi évtizedekben az Egyesült Államok politikai életében. A 70-es évektől egyre rendszeresebben kialakult ugyanis, hogy a fontosabb érdekegyesületek a politikusokat egy 0-100-as skálán osztályozzák abból a szempontból, hogy a számukra releváns döntései pozitív vagy negatív előjelűek voltak az előző időszakaszban. Ennek kiderítésére alkalmasak a politikusok nyilvános fellépéseinek elemzései is, de az utóbbi években ezt tovább segítette, hogy az amerikai Kongresszusban a névszerinti szavazások sokszorosára növekedtek - az 50-es években évenként 35-40 ilyen döntés volt, míg a 70-es években évente átlag 1140 (!) volt ez a szám - és a képviselők választókerületeiben levő helyi lapok mindig leközlíki képviselőjük névszerinti szavazatát. Az egyes érdekképviselési szervek számára így a képviselő állásfoglalásai állandóan regisztrálhatóak, és az ő osztályzataikat napjainkra már összegző kiadványok tartalmazzák, amelyből az egyes csúcspolitikusok támogatottsági indexe bárki által gyorsan megállapítható. Rossz támogatottsági index esetén pedig egy politikustól elpártolnak a korábbi támogatói is, hisz vesztesre álló politikusba senki nem fektet nagyobb pénzeket.

*Összegezve tehát a karriervonal modelljeit, kiemelhetjük, hogy a legtöbb nyugat-európai országban a pártapparátus és a párthierarchia belső harcaiban kell helytállni a politikusoknak, és ezzel együtt a választók és a parlamenti nyilvánosság előtti fellépés képességét is el kell sajátítani; ehhez képest a francia modellben a fél-bürokratikus politikus-karrier is megfigyelhető, míg az Egyesült Államokban ez teljesen hiányzik - mint ahogy a párthierarchiától függés is - és központivá a nyilvánosság előtti fellépés képessége válik.*

### **3. A hivatásos politikus alakjának elutasítása.**

A parlamentarizmus és a nyilvánosság előtti vitákon alapuló államvezetés a XVIII. századi Angliában formálódott ki, és a kontinensről nézve az intrikáló és korrupt politikuscsoportok képe nem volt túlságosan vonzó a művelt rétegek számára. Magukat a politikai pártokat is csak mint "szükséges rosszakat" ismerték el e korszak politikai gondolkodói, de a demokrácia igazi formájának a régi görög idők közvetlen demokratikus megoldásait tekintették. (lásd pl. Hume pártfelfogásához: Hume 1968). Hosszú időre meghatározó erővel Rousseau fogalmazta meg kételyeit a parlamenti képviselési demokráciával szemben, és a közvetlen demokráciához képest csak mint elfajzott állapotot tekintette ezt. A XIX. század végén, miután a pártokon nyugvó parlamentarizmusnak néhány évtizedes tapasztalata már itt is volt, ismét nagy erővel lobbant fel a nép akaratának hivatásos képviselők és pártvezérek általi közvetítésével

szembeni averzió, és a legkülönbözőbb irányzatok és gondolkodók próbálták meg a hivatásos politikus alakját kiküszöbölő politikai formák kikísérletezését. Nagy hatású összefoglalót ebből a szempontból Robert Michels írta a korszak politikai pártjait elemezve, melyben a demokráciában szükségképpen kitermelődő hivatásos politikus-dominanciát, mint az "oligarchia vastörvényét" írta le: a demokráciában nem lehet kiküszöbölni a közvetítő réteget - hivatásos politikusok és pártjaik alakjában - ám ez rövid idő alatt létrehozta e réteg önállósodását a néppel szemben, és mint oligarchia maguk uralkodnak a demokrácia nevében a kismizett nép fölött (Michels 1925).

A hivatásos politikusokkal szembeni ellenérzést az is csak néhány évtizedre szüntette meg, hogy a két világháború között a gombamódra szaporodó mozgalmak - pártnak szégyelltek magukat nevezni a pártellenesség szellemi légkörében - diktatúrákat és szörnyűségeket hoztak létre. Az 50-es, 60-as években nem volt talaja a parlamentarizmust megkérdőjelező ideológiáknak, a valamikor sokszázezer értelmiségi szívét megdobogtató szocializmus országaiból a meginduló leleplezések a sztálinizmus gépezetéről takaréklánggra állították a parlamentarizmus képviselői demokráciájával szembeni kritikákat. Ezek a kritikák azután a 70-es évek végétől kaptak ismét erőt, és aki ismeri Michels és a múlt századvég totalitárius ideológiákat előkészítő szellemi termékeit a pártokról, a parlamentarizmusról és a hivatásos politikusokról, az a déja vu érzésével fogadhatja a 80-as évektől a politikai szintéren megjelenő "zöldek" ideológusainak megállapításait.

A zöldek párttá formálódva meg is kísérelték a hivatásos politikus alakjával szembeni álláspontjuk megvalósítását, és egy sor szervezeti formával igyekeznek útját állni a mozgalom tömegéből való tartósabb kiemelkedésnek, és a tartós pártvezérkar kialakulásának. A parlamentbe bekerült képviselőik esetében ugyanezt a rotációs elv segítségével igyekeznek érvényre juttatni, nehogy kialakuljon az ő esetükben is az "eredendő rossz", a hivatásos politikussá válás. Párthatározat kötelezi ugyanis a parlamentbe került képviselőiket, hogy mandátumuk félidejénél kollektívan lemondjanak, és így - a választási törvény értelmében - a Zöldek pártja listáján utánuk feltüntetett személyek kerülnek be utódként a parlamentbe a következő félidőre. (Lásd Szabó 1984: 170-179); Dicke/Stoll 1985: 451-465; e megoldás alkotmányjogi problémáiról: Vogt 1983:500-517).

Sziszifuszi küzdelemnek tűnik ez a harc, amelynek egyik jellemző paradoxona, hogy az elmúlt tíz év legharcosabb fundamentalistái - akik az eredeti "szép" eszményekhez ragaszkodva ellenzik a hivatásos politikusok körének rögzítődését pártjukban - épp olyan változatlan személyi kört jelentenek, mint a parlamentarizmussal megalkuvó „reálók”. A modern társadalom körülményei között tehát megszüntethetetlennek tekinthető a professzionális politikus réteg elkülönülése éppúgy, mint a jogászok, a tudósok, a művészek és a vállalkozók rétegének különállása is. A nem hivatásos politikusok teljesítménye csak kis hatékonyságú lehet a komplex politikai döntések meghozatalánál a szakmai és a politikai komponensek egyeztetésénél. (Lásd ehhez pl. a nem hivatásosokra épülő hamburgi tartományi parlament "Feierabendparlament" jellege miatti kritikákat: Walter 1986: 388-395).

## XI. fejezet

### Tömegkommunikáció és politika

A tömegkommunikáció és a politika kapcsolatának kérdései a mindennapi gyakorlatban a politikai pluralizmus létrejötte óta élesen merülnek fel Magyarországon is. Egy-egy újság kormánypártisága, vagy éppen egy-egy ellenzéki párt melletti "pártos" elkötelezettsége, ugyanígy a televízió egyes szerkesztőségei fölötti befolyásért vívott pártharcok eseményei mindennapjaink szerves részét jelentik. Tényleges elméleti elemzés azonban, amely makroszinten igyekezne a politikai alrendszer és a tömegkommunikáció viszonyát tárgyalni, szinte teljesen hiányzik még a hazai politológiai és szociológiai irodalomból. Egyáltalán mi adja a tömegkommunikáció szerveződésének keretét? Ha elfogadjuk azt, hogy a modernizációval az egyes társadalmi funkciókra irányuló tevékenységek egyre inkább önálló professzionális alrendszerekként különülnek el, mint a modern tudomány, a jog, a politika, a sportszféra, művészetek stb., akkor felmerül a kérdés, hogy  *mennyiben tekinthető a tömegkommunikáció modern fejlődése ezekhez hasonlóan funkcionális alrendszer kialakulásának?* A többi szférában ehhez az kellett, hogy egy-egy értékduál - vagy más szóval: bináris kód - mellett önálló rekrutációs, szocializációs, értékelési, jutalmazási és szankcionálási mechanizmusokat tudjon az önvezérlővé váló alrendszer kialakítani. A professzionális tudóst az "igaz/hamis", a jogászt a "jogos/jogtalan", a politikust a "kormányra jutni/ellenzékben maradni" bináris kód orientálja tevékenységében. Ez az orientálódás önálló logikát biztosít az elkülönült funkcionális alrendszereknek. (Részletesen ehhez lásd: Pokol 1988; 1989.) Van-e ilyen orientáló értékduálja, tehát önálló logikája a tömegkommunikációnak? Lehet-e  *professzionális újságíróról* éppolyan értelemben beszélni, ahogy professzionális jogászról, tudósról, művésztől, politikusról? A következő vázlat ezt igyekszik megválaszolni, de a társadalmi szerkezet másik dimenziójában - a társadalom mint embercsoport-küzdelmek, alávetettségek és dominanciák együttese - érintőlegesen kitérünk arra is, hogy az utóbbi évtizedekben felerősödő bankipénzhatalom a tömegmédiákon keresztül miként igyekszik megvalósítani a szellemi szektorok harci eszközként felhasználását társadalom feletti uralma stabilizálására.

#### 1. Kitágult világkép és tömegkommunikáció

A tömegkommunikáció meghatározó szerepét a modern társadalmakban cselekvő emberek világlátására nem kell különösképpen bizonygatni. Mégis, ha pontosítani akarjuk ezt a meghatározó szerepet, akkor abból kell kiindulni, hogy egyrészt a modern ember tudatában egyre inkább kiszélesedve jelenik meg a világ, ezernyi jelenségével, és alakít ki az ember ezekkel kapcsolatban értékelő viszonyt (ill. különböző forrásokból vesz át ilyen értékeléseket), másrészt azonban ez az egyre tágabb világkép csak kisebb részben nyugszik saját érzéki tapasztalatain és

információszerzésén, sokkal inkább a nyomtatott sajtó, a rádió vagy újabban még inkább a televízió által szelektált és elrendezett információkon alapszik. Alig 40-50 éve pl. Közép-Európában a nagyrészt falusi közösségekben élő emberek mindennapi világeszélelése a falu és szórványosan a szomszéd falu eseményeire szorítkozott, míg az országos események, nem is szólva a tágabb nagyvilág eseményeiről, csak elvétve jelentek meg a mindennapi észlelésben, és értékelési viszonyt kialakítani ezekkel fel sem merülhetett. *A ténylegesen érzékileg megélt világkép és az ettől sokszorosan nagyobb lett összvilágkép közötti szakadékot alapvetően a tömegkommunikációs eszközök - nyomtatott sajtó, rádió, televízió stb. - vagy rövidebb kifejezéssel a tömegmédiák töltik be.* De magának a világképnek ezt a kitágulását is döntően e médiák tömeges elterjedése hozta létre (l. Klingemann/Voltmer 1989:225-228).

A tömegmédiák azonban nem egyszerűen csak kinyomtatják, vagy filmre veszik technikailag számunkra az érzékileg nem elérhető világ eseményeit, mivel még ha időnk nagy részét újságolvasással és TV-nézéssel tölténénk is, a világnak csak nagyon kis szeletét tudnánk befogadni. A naponta zajló események áradatából így szükségszerű szelekciót kell az egyes tömegmédiáknak végrehajtani, és ez azt jelenti, hogy a számunkra kitágult világ a TV képernyőjén, az újság híreiben egy sokszorosan szelektált-redukált és megszerkesztett világ képét jelenti.

Magabiztos ítéleteink, értékeléseink a világ eseményeiről - most eltekintve az érzékileg szerzett információkon alapulóktól - így sokszor nagyon is bizonytalan talajon állnak. Kisebb a probléma azokkal az értékelésekkel, amelyek a tömegmédiákban *megjelent* eseményekre vonatkoznak. Ha már egy esemény megjelent e médiákban, a nyilvánvalóan csak meghatározott aspektusokban megjelenés ugyan nagyrészt meghatározott értékítéleteket sugall, de ezt a néző, az olvasó többé-kevésbé korrigálni tudja. A nagyobb baj abban áll, hogy a világ, de akár az ország, vagy a szűkebb régió eseményeinek nagyobb része nem tud beleférni a tömegmédiák által prezentált hírekbe. Az ilyen események vonatkozásában egyáltalán nem is jön létre az értékelés lehetősége az egyes emberek tudatában és az általánosabb közvéleményben.

Mindezek után nyilvánvaló, hogy a tömegkommunikációs szféra belső struktúrája, szerveződési módjai és ezek hatása a világ eseményeinek szelekciójára, ill. az események értékelési szempontjaira a társadalom minden funkcionális alrendszere számára központi jelentőségű.

## 2. A tömegmédiák tevékenységszférái

Szemben a társadalom más alrendszeireivel, a tömegkommunikációs alrendszert az eltérő típusú jelenségek sokasága teszi nehezen elemezhetővé. A jog, a tudomány, a művészet alrendszerein belül homogenizált tevékenységeket és ezeket alakító speciális nyelvezetet, értékelési-jutalmazási stb. mechanizmusokat találhatunk. Ezzel szemben a tömegmédiákban a hírbeszámolóktól kezdve, a popularizált tudományos ismeretterjesztésen, a politikai intézmények működésének bemutatásán át, a szórakoztatás formáinak sokaságáig bezárólag egy sor eltérő típusú tevékenységet és erre specializálódott stábokat találhatunk. *Professzionális alrendszerként, amelyben egy központi értékduál dominálna e tevékenységek főbb aspektusain - ezzel spontán rendképződést biztosítva - így együtt ezeket a stábokat nem lehet felfogni.*

Közelebb léphetünk azonban a tömegmédiák belső szerveződésének megértéséhez, ha

a társadalom rendszerszintjének spontán rendképződésének és a szervezeti rendszerek képződésének alapvető különbségéből indulunk ki. A professzionális alrendszerek ugyanis a társadalom rendszerszintjén, a főbb társadalmi funkciók körül szerveződve különülnek el - a szervezeti rendszerképzés, ill. az ezen a szinten meglévő elkülönítések és egybefogások ettől jórészt függetlenek. Bár fő szabályként el lehet mondani, hogy a társadalom rendszerszintjén elkülönült professzionális alrendszerek határait egy sor alárendelt jelentőségű szervezeti rendszer is pontosítja (pl. a tudományt a kutatóintézetek, egyetemek szervezeti határai), de néhány esetben egy szervezeti rendszer éppen hogy összefog több, elkülönült professzionális alrendszerből egy-egy részt (így fogja össze például az állam *szervezetrendszere* a jog és a politika bizonyos részeit).

A tömegkommunikációs alrendszerrel is megfigyelhető ez a jelenség. Abból kell tehát kiindulni, hogy az itteni szervezeti rendszerképzések (újságok, TV-szervezetek, rádióadók stb.) *nem követik a tömegkommunikációs szféra alrendszerű magvának határmegvonódását, és egy sor más tevékenységet is egybe fognak vele szervezetileg.* (Legalábbis fejlődésük mai szakaszán.) A tömegkommunikációs szféra heterogén tevékenységei között azonban központi helyet foglal el a hírtevékenység, és az ennek gyűjtésére, feldolgozására specializálódott újságírók stábjai. Nyomtatott sajtónál ezek terjedelme vagy a rádióban, TV-ben ezek adásideje ugyan rövidebb helyet foglal el általában, mint a szórakoztató, irodalmi vagy tudományos ismeretterjesztés rovatai, de míg az utóbbiak általában csak meghatározott rétegek, vagy egyes csoportjaik által olvasottak-nézettek, addig a tömegmédiák *hírtevékenységi rovatai*, közvetítései általánosan fordulnak az összes emberhez.

A hírtevékenység körül szerveződés letisztulásaként értékelhető *a kereskedelmi TV-csatornák, rádióadók és a nem kereskedelmi típusú televíziós és rádiós szervezetek elkülönülése is*, amely az utóbbi évtizedben a nyugati országok nagy részében végbement. Különösen az Egyesült Államokban figyelhető meg ez az elkülönülés, mivel itt a TV-csatornák szabad konkurenciája gyorsan megmutatta, hogy a heterogén tevékenységeket egybefogva nem lehet versenyképesnek maradni az egy-egy adástípusra (zenére, filmekre, hírtevékenységre stb.) specializálódott csatornákkal. Ezt a specializálódást sok szempontból a *tömegkommunikációs alrendszer funkcionális differenciálódásaként lehet felfogni.*

Az átfogó tömegkommunikációs szféra és a szűkebb tömegkommunikációs alrendszer különbségét azért is nehéz fogalmilag megragadni, mivel a rádió, majd a televízió mint új technikai találmányok az újságok gyakorlatát követve eleinte hasonló szerkezetben foglalkoztak hírtevékenységgel, mint más szórakoztató jellegű tevékenységekkel, és így egységesen a tömegkommunikációba foglalták ezeket is szemantikai jelzéseink. Az utóbbi évtizedekben azonban a szórakoztató, tömegkulturális - és ezek mellé települt kereskedelmi - hirdetések a televízió világában dominálónak váltak, és egy sor TV-adó erre a tevékenységre épült át. Az egységes televíziós technikai médium így egyre kevésbé fejezi ki a tömegkommunikációs alrendszer és a szórakoztató stb. tevékenységek - és stábjai - elkülönültségét. Ez a differenciálódás kisebb mértékben igaz a rádiós szervezetekre is, de az újságoknál szintén látható.

Tartalmilag tehát *tömeginformációs alrendszerről* kellene beszélnünk, amikor a hírtevékenység körül szerveződött tömegmédiák funkcionális differenciálódását elemezzük, de a bevett szóhasználathoz tapadva inkább *a tömegkommunikációs alrendszer* kifejezést használjuk itt. Szem előtt kell azonban tartani, hogy a szokásosan egybefogott tevékenységek közül csak a hírtevékenységre leszűkült alrendszerre gondolunk ennél.

Ha azonban a társadalmi szerkezet másik dimenziójából, vagyis a társadalmi embercsoport-küzdelmek oldaláról, vizsgáljuk meg a tömegmédiák szerepét, akkor az előbbieket némileg visszavonni illetve módosítani kell. A társadalmi uralom és az ezért folyó politikai küzdelem menetében ugyanis sokszor a szórakoztató műsorok kiválogatását, a zeneszámok közötti kommentárokat is a rádiót, a televíziós csatornát tulajdonló csoportok politikai szempontjai formálják. Ez látható a magyar kereskedelmi rádiók, vagy televíziók esetében (lásd például a szórakoztatás közben alig rejtett politikai támogatás illetve a másik oldal felé a politikai denunciaciók állandó jelenlétét az RTL "Heti hetes" műsorában vagy a Sláger rádió reggeli "Bumeráng" műsorának "ártatlan" viccelődéseit, kökeményen és pontosan mindig egy politikai irányba támadva) éppúgy, mint az amerikai konzervatív rádiók műsorainak tömegében, melyek a médiában meglévő balliberális hegemonia megtörésére jöttek létre az 1990-es évek elejétől (lásd Ginzburg/Lowi 1999).

Visszatérve társadalom funkcionális dimenziójának vizsgálatára, ha a tömegkommunikációs szférán belül a figyelmet a hírtevékenységre összpontosítjuk, akkor láthatjuk, hogy - a technikai stábokon túl - a tömegmédiák tartalmát kitöltő stábok közül *élethivatásszerűen jórészt csak a hírtevékenységre specializálódott újságírók* tevékenykednek a tömegkommunikációs alrendszerben, míg az irodalom, a tudományos ismeretterjesztés tevékenységeit végzők élethivatásszerűen máshol aktívak, és csak melléktevékenységként jelennek meg a tömegmédiákban. Szocializációs, értékelési-jutalmazási mechanizmusaik így más alrendszerekben épültek ki. A technikai stábok és a melléktevékenységként jelenlévő irodalmi és tudományos publicisták mellett a *professzionális újságíró a tömegkommunikációs alrendszer főalakja*, és ennek tevékenysége, a *hírtevékenység* mentén jól megfigyelhető egy központi értékduál domináló helyzetbe kerülése ebben az alrendszerben is. A tömegkommunikációt kutató tudományos munkákban egy irányként jelenik meg az a meglátás, hogy a *világ eseményeinek szelekciójánál a professzionális újságíró a hírérték vezetője*. (Lásd különösen Erbring 1989:404-306, ill. Schiller 1986: 19-36; a releváns magyar szociológiai irodalomból Jakab Zoltán 1980-as tanulmánya tekintette központi jelentőségűnek a tömegmédiák szerveződésében a hírérték szerepét.) Nem az esztétikai, jogi, tudományos vagy politikai kritériumok döntöek a professzionális újságíró számára, amikor a zajló események ezreiből néhányat *hírként* emel ki, hanem az események hírértéke a döntő ennél. A professzionális normák e szerint rekrutálják és szocializálják, majd értékelik és jutalmazzák - esetleg Pulitzer-díjjal vagy ennek valamelyik ekvivalenciával - az újságírót.

Központi értékduálként tehát a *hírérték létét/vagy hiányát fogalmazhatjuk meg a tömegkommunikációs alrendszerben*, amely mentén ez elkülönült az utóbbi évszázadban a többi - sokszor szintén éppen kiformalódás alatt levő - alrendszer értékelési mechanizmusaitól, és a professzionális újságíró esemény-feldolgozásában ezt az értékduált teszik dominálóvá az elkülönült alrendszer mechanizmusai.

### 3. Tömegkommunikációs alrendszer és a politikai pártok

Ez az elkülönülés alapvetően érinti a politikai alrendszer belső szerveződését. Központi fontosságú itt a politikai pártok és az állampolgárok közötti kapcsolatok átstrukturálódása, és ezen keresztül a politikai rendszer minden eleme átalakuláson megy keresztül. Ezt az átalakulást jól lehet elemezni, ha a pártfejlődés négy

szakaszában vesszük szemügyre a politika és a sajtóorgánumok kapcsolatait.

A *honoráciopártok* korszakában a múlt század utolsó harmadáig nemcsak a honoráciopártok voltak beágyazódva még az átfogóbb értelmiségi kommunikációba, hanem az újságírás is ugyanennek a keretében működött. A nyilvánosság előtt fellépni ugyanazt az etikai-politikai értékelést tette dominálónak a politikus számára, mint az újságíró számára is, ill. *e szerepek betöltői is nagymértékben személyileg egybeestek*. Ha az esetek egy részében ez nem is volt elmondható, de többségükben a honoráciopolitikus és az újságíró csoportok személyileg is fedték egymást.

A *tömegpártok* kialakulásával párhuzamosan ment végbe a tömegsajtó megjelenése, és ez, bár sok szempontból átalakította a sajtó és a politika viszonyát, de a sajtó fölötti politikai értékelések dominanciáját nem érintette. A sajtó szerkezete szempontjából fontos volt, hogy a - legalábbis szervezetenként - független sajtóorgánumok mellett a tömegek jelentős része felé *centralizáltan vezetett pártújságok* szelektáltak és értékelték ettől kezdve az eseményeket. A pártújságok újságírói - hasonlóan a tömegpártok parlamenti képviselőihez - a pártvezérkarok fegyelmezett közkatonáiként, "pártosan" formáltak és értékelték a világ eseményeinek hírekbe öntését. Az újságolvasóvá vált tömegek kitágult világlátása, problémaérzékelése és értékelése egy-egy nagy párt ideológiáján és politikai szempontjain keresztül alakult. Az egyes pártok ideológiai szempontjai és programja vonatkozásában fontosnak tűnő események ebben a szelekciós struktúrában nem kerülhettek le újságjaik oldalairól, és az újság szerkesztése, ill. másik oldalról a pártújságok tömegek általi rendszeres olvasása egyben meg is valósította a - pártok által artikulált - társadalmi problémák politikai kihordását. Igaz, hogy ennek áraként az egy-egy politikai táborba tartozó tömegek "pártosan" elfogult és nem az objektív hírérték szerint szelektált világészleléseket kaptak.

A *kompetitív néppártok* korszakában - vagyis a II. Világháborút követő évektől - jött létre nagyobb mértékben a sajtó és a politikai alrendszer értékelési mechanizmusainak elkülönülése a nyugat-európai társadalmakban. A korábbi nagy tagsággal rendelkező, és erre törekvő osztálpártok helyett a szavazatokra törekvő néppártok tagsága radikálisan csökkent, és ha meg is maradtak néhány esetben a nagy pártok újságai, ezek példányszáma elenyészővé vált a pártszempontoktól függetlenné vált nagy sajtóorgánumoké mellett. Általánosan is el lehet mondani, hogy ha tartós beállítódásbeli különbségek ki is tapinthatóak a nyugati városi, regionális vagy országos terjesztésű napilapok között, ez már nem a korábbi direkt párt- és politikai függést, elfogultságot jelenti. Ahogy a kompetitív politika letisztult az elmúlt 40 évben Nyugat-Európában a kormány/ellenzék értékduálra, és e szerint szelektál és értékkel az események áradatában, ugyanúgy másik oldalról a politikától elszakadt sajtóorgánumok az események szelekciójában a pusztán hírérték léte/vagy hiánya szerint értékelnek. Az új tömegmédiák - és különösen a televízió - megjelenése csak fokozta a tömegek figyelméért folyó versengést, és sok szempontból ez is hozzájárult a *pusztán hírérték szerinti szelekció domináló helyzetbe kerüléséhez*.

A *médiapártok* korszakában - az 1980-as évektől kialakuló domináns párttípus esetében - pedig miközben a tömegmédiák szférájának önálló logikája kialakul, paradox módon a pártok nyilvánosságához hozzájárása egyre inkább a tömegmédiákon keresztül történik meg. (Az ebből következő feszültséget a következőkben részletesen elemezzük).

A tömegkommunikáció szociológiájával foglalkozó *Lutz Erbring*, német szociológus a következő aspektusokat emelte ki a hírérték szerinti szelekció sajátosságaiként:

- az események aktualitása és meglepő ereje;
- a már bevett tematikai kereten belüli könnyű elhelyezhetőségük;

- az eseményben résztvevők ismertsége és befolyása;
- az esemény által okozott konfliktus, kár vagy normasértés foka;
- geográfiai és kulturális közelségük (Erbring 1989: 304).

Az események hírértéke tehát elsősorban a *változások frissességében és meglepő erejében* fogható meg, és ennek középpontba kerülése az események szelekciójában gyorsan háttérbe tolja néhány ismétlés után az egyes eseménnyel való foglakozást a tömegmédiákban - legyen az politikailag, vagy tudományosan, vagy jogilag stb. mégoly jelentős is. Ha valamilyen meglepő új információt nem lehet egy már ismertetett eseményben vagy felmerült problémában felfedezni, a hírérték léte/vagy hiánya körüli szerveződés miatt eltűnik az érdeklődés iránta. Ha az ilyen esemény továbbra is egy-egy újság oldalain marad, ott inkább egy politikai nyomást vagy valamelyik alrendszer képviselői lobbijának működését lehet gyanítani, vagy fizetett bértollnokok hirdetés formájában tartják ott.

Ennek következményeként a tömegkommunikációs alrendszer specifikus nézőpontjának domináló helyzetbe kerülése az egyes tömegmédiákban egy *nagyon fontos korábbi politikai funkciót* szüntetett meg e szférában: az újonnan keletkező társadalmi problémák politikai megvitatására és széles közvéleményben kihordására alkalmatlanná váltak a tömegmédiák, és csak a hírérték fokának megfelelő ideig foglalkoznak ezekkel. A társadalmi mozgalmak újonnan megfigyelhető újjáéledését - a kompetitív pártok már említett jellegváltozásának hatása mellett - így a tömegkommunikációs alrendszernek ez a politikától való elszakadása is ösztönözte. A hírérték eltűnése ugyanis még nem jelenti egy társadalmi probléma megoldásának létrejöttét, így az ilyen problémáknak a "politika piacán" való tartós megjelenítése politikai mozgalmak nélkül nem képzelhető el.

#### 4. Az újságírás és a politizálás történeti elkülönülése

Ez az elkülönülés nem egyforma mértékben jellemzi a különböző nyugati társadalmak tömegkommunikációs szféráját. Legtisztábban az Egyesült Államok tömegmédiáinál valósult meg az 1950-es évekre a *professzionális újságíró* alakjának középpontba kerülése, és a *politizáló véleményalkotás* helyett (európai szemmel nézve) agresszív *hírkutató* beállítódás elterjedése. Itt már a múlt század végétől megindult a "pártos" újságok háttérbeszorulása, amelyek nyíltan egy-egy politikai csoport szócsöveként működtek. A műveltségi szint növekedésével a milliós példányszámú tömeglapok szintjére nem tudtak eljutni a pártújságok, és tömeghatás nélkül fölöslegessé váltak a politikuscsoportok számára (Alexander 1981: 28-30). Így a XX. század első felében jellemző volt nagy amerikai újságoknál már a direkt politizálástól való távolságtartás, és különösen a legelismertebbekre jellemző volt a hírérték körüli szerveződés dominálása. Ez persze nem jelentette bizonyos absztrakt politikai elvek szintjén a meghatározott politikai árnyalat melletti kiállás hiányát egy-egy sajtóorgánium hírszelekciójánál, mint ahogy egy sor újság továbbra is egy-egy politikai "boss" irányítása alatt áll. (Az utóbbihoz lásd David Halberstam "Mert övök a hatalom" című művét.) De a professzionális standardok kijelölésénél az objektív hírérték szerint szerveződő nagy, nemzetközi reputációval rendelkező lapok domináltak. Az elmúlt évtizedekben azonban egy "repolitizálódás" figyelhető meg az amerikai tömegmédiákban is. A banki-pénzhatalom dominanciájának felerősödésével és az inkább a tagállami és a szövetségi törvényhozásokban illetve a hagyományos pártcsatákban sikeres ipari-mezőgazdasági tőkéscsoportok háttérbe szorításával párhuzamosan a politikai küzdelmek sok szempontból áttevődtek a szellemi szektorok



együttes terepére, és a napilapok, a TV-csatornák vitaműsoraiban szervezett "emberjogi" küzdelmekben, bírói tárgyalótermi "perlési politizálásban" stb. zajlanak le. Ez pedig erősebben bevonja ismét a tömegmédiákat a politikai küzdelmekbe, még ha ez most rejtettebben is megy végbe, talkshow-k, értelmiségi kerekasztalok, publicisztikai rovatok "szakértői", "professzorai", "filozófusai" stb. eszmecseréinek álcázva.

A nyugat-európai országokban még a XX. század első felében is kevésbé ment végbe ez az elkülönülés a tömegmédiák és a politika között, így itt az USA-ban elindult repolitizálódás áttérjedése nem ütközne akadályba. Ennek ellenére mivel itt a globálisan szerveződő banki-pénzhatalom nem tudta az eddigiekben még oly mértékben háttérbe szorítani az állami politikai demokráciával összefonódó más tőkécsoportok dominanciáját, mint az USA-ban, így itt a politikai küzdelem terepe továbbra is szigorúbban megmarad a törvényhozásban és a körülötte szerveződő pártcsatározásokban. Ha egy skálán akarjuk elhelyezni az elkülönülés tisztaságát a fontosabb nyugat-európai országok viszonyában, akkor az ideális helyzetet leginkább a vezető német újságoknál lehet tapasztalni. A néhány maradék pártújság nem igazán játszik szerepet a szélesebb tömegek újságolvasásában, és a történeti fejlődés eredményeként erősen decentralizált német kulturális szerkezet a nagy példányszámú lapok tucatját hozta létre, amelyek konkurenciája jótékony kiegyensúlyozó lesz. Ha nem akar egy újság kiesni hosszabb idő alatt a versenyből, nem engedheti meg magának a nyilvánvalóan egyoldalú hírszelekciót. Ez a helyzet az elmúlt néhány évtized alatt egy tucat nagy német lapot tett az európai országok sokaságában olvasottá, és az ezek által követett szakmai normák kijelölik a professzionális újságírás kellékeit a többi kisebb újság számára is (részletesen lásd ehhez: Weischenberg 1990). (Persze ha nem is pártelkötelezettséget, de politikai táborok szerinti besorolhatóság a legnagyobb lapoknál is fennmaradt, pl. a Süddeutsche Zeitung erősebben globalista és balliberális értékeket valló csoportokhoz áll közel hírszelekciójában, a Frankfurte Allgemeine ezzel szemben a német konzervatív ipari tőkécsoportok táborához és még lehetne folytatni.) Ezek a professzionális normák - többek között - megkövetelik a *tudósítás* és a tudósított hír *kommentáló értékelésének* technikai elválasztását.

Hasonló a helyzet az *angol* újságírás gyakorlatában is, de itt a duális pártszerkezet (munkáspárti/konzervatív) szilárdsága még jobban rajta hagyta bélyegét a sajtóorgánumok közötti tábornegoszláson. Másrészt ez azt jelenti, hogy a professzionális újságírás itt még nem tudta teljesen "kitaszítani magából" az erősebb pártpolitikai tábornegoszlás és szelekció erejét.

Különösen jellemző azonban ez a *francia* tömegkommunikációs szférára. Itt még a legnagyobb újságoknál is megfigyelhető a "hithű és harcos" politikai meggyőződés melletti nyílt kiállítás. Amerikai tömegkommunikáció-kutatók érzékenyebben tudják a politizált újságírás és a hírérték szerint szerveződött újságírás különbségét érzékelni, és beszámolójuk szerint a francia újságok egy-egy eseményről tudósítva nem egyszerűen eltérő értékeléssel szelektálják az esemény aspektusait, hanem mintha nem is ugyanarról az eseményről írnának. Pl. mikor 1978-ban az akkori francia kormány úgy döntött, hogy támogatja a spanyolok Közös Piachoz csatlakozását, a következő megoszlás volt megfigyelhető a vezető francia lapokban:

- Az akkori kormányhoz közelálló konzervatív Le Figaro röviden tudósítva magáról a döntésről, elsősorban arra koncentrált a tudósítás további részében, hogy az ellenzéki szocialista pártvezérek milyen sötét cselszövéseket használtak e döntés megakadályozására az agráripari lobbipartikuláris érdekeit szem előtt tartva.
- A kommunista L'Humanité, mint pártújság érthetően a kormány felelőtlen magatartásának újabb bizonyítékaként tálalta az eseményt.
- A szocialistákhoz közelálló Le Matin a döntést néhány sorban ismertetve elsősorban

azzal foglalkozott, hogy milyen ellentétek keletkeztek ennek kapcsán a kommunisták és a szocialisták között.

- Az szorosabban akkor még egyik politikai erőhöz sem kötődő Le Monde a többi újsággal szemben meg sem említette címlapján az eseményt, hanem csak a 20. oldalon közölt egy rövid hírt (Alexander 1981: 47).

Ilyen mértékben eltérő hírszelekció esetén a különböző újságokat olvasó rétegek - hosszabb távon - eltérően szelektált világgéppel töltik meg kitágult világképüket, és így a racionális vita lehetősége sem marad meg e rétegek között. Ahhoz, hogy a nyílt politikai véleményküzdelmek egy végső keretben konszenzusra tudjanak jutni, a direkt politizálás "kitaszítása" a tömegműediumokból alapvető fontosságú, és úgy tűnik, hogy ezt csak a *hírtérkép körüli szerveződés domináló helyzetbe kerülése* tudja elérni.

## 5. A rádió és a televízió állami kontrolljának modelljei

A politika és a tömegkommunikáció kapcsolatának fontos területét jelentik a rádió és televízió szabályozásának különböző modelljei. Szemben az újságok alapítása és működése fölötti állami kontroll viszonylag egységesen demokratikus mintájával a nyugati országokban, a rádió és a televízió vonatkozásában két egymással polárisan szembenálló modell jött létre az állami kontroll megoldásaiban. Az egyik modellt az *amerikai kereskedelmi rádió és televízió* strukturális megoldásai hozták létre, a másikat az *angol típusú monopolizált közintézményként* kialakított rádió és televízió modellje jelenti.

A két modell közötti elválás már rögtön a rádiózás elterjedésének kezdetén, az 1920-as években létrejött. Az *Egyesült Államokban* ez időre az ipari termelés differenciáltsága és az extrém erősségű verseny a vállalatok között már kiterjedt reklámszférát hívott életre, amely döntően az újságokon keresztüli hirdetések formájában szerveződött meg. Amikor az 1920-as években Amerikában már néhány százezerre nőtt a rádióhallgatók száma, a legnagyobb reklámcégek kísérletképpen megindították a rádióon keresztüli hirdetéseket is, és a nagy siker hatására - ill. a rádióhallgatás robbanásszerű gyorsasággal történő elterjedése következtében, amelynek menetében utána már a 30-as évek végén több millióra nőtt a rádióhallgatók száma - rövid idő alatt a reklámszféra egészében központi jelentőséget kapott a rádió. Ez a megoldás spontán módon biztosította is egyben a kialakuló rádiózás önfinanszírozását, és megfelelő profitot biztosított a szükséges technikai infrastruktúra kialakításához (Sartori 1987a: 176-178). Bár ekkor még korlátozottak voltak a frekvenciatartományok - az ezt megoldó ultrarövidhullámú rádiózás lehetősége csak a második világháború után jött létre -, az Egyesült Államok nagy kiterjedtsége így is lehetővé tette az egymással versengő rádióadók működését, amelyek hallgatottsági indexeik arányában a reklámhirdetések mind nagyobb arányát tudták megszerezni az ipari vállalatoktól, és ennek révén profitábilisan terjeszkedni tudtak.

E szabad versenyen és reklámbevételeken nyugvó kereskedelmi modellel szemben Angliában 1927-től *monopóliummal rendelkező közintézményként* alakították ki a British Broadcasting Corporation (BBC), amely nem engedte meg a rádió reklám céljaira felhasználását, hanem a hallgatók előfizetési díjaira alapozta a finanszírozást. Ez a modell ugyan a rádiózás fölötti állami-politikai kontrollt szorosabbá tette, mint az az amerikai kereskedelmi modellben lehetséges, de az angoloknak sikerült rész megoldásaikkal a monopolhelyzetet élvező BBC-t nagymértékben elszigetelni a

direkt állami-politikai befolyásolástól, és hírszerkesztési, ill. műsorszerkesztési szabályzatai az összes nyugat-európai ország számára mintát jelentettek a II. világháború után.

A rádiózásban kialakított két szembenálló modell spontán módon továbbítódott az 50-es évek elejétől a kialakuló és ugrásszerűen bővülő televíziózás területére is. Annál is inkább, mivel a televízió technikai tökéletesítésében a már kialakult nagy rádiós társaságok kezdettől fogva központi szerepet játszottak, és a már létrehozott rádióközvetítési állomásaik bázisán építették ki a televíziózás struktúráját is (Sartori 1987b: 207-216). A televízió nagy hatása a széles tömegek véleményének formálásában nagy csábítást jelentett a centralizált közintézményként megszervezett televíziózás modelljét átvevő nyugat-európai országok kormányai és kormánypártjai számára, hogy *politikai irányvonaluk szerint alakítsák a TV-műsorokat*. Különösen Franciaországban és Olaszországban nem bírtak e csábításnak ellenállni, és alakult ki átpolitizált televíziós modell az 1950-60-as években, ahol a kormánypárt mindenkor politikája többé-kevésbé közvetlen jelent meg a monopoltelevízió műsoraiban. A szintén centralizált modellt követő Nyugat-Németországban, noha a politikai befolyásolás itt is megjelent a két központi televízió (ARD, ZDF) fölött, de itt legalább az összes parlamenti párt és a nagy érdekegyesületi csúcsszervek képviselői mind helyet kaptak a kontrollt gyakorló kuratóriumban, és ez bizonyos fokig ki tudta egyensúlyozni a politikai befolyásokat (Sartori 1987b: 212). E kiegyensúlyozottabb német modell szerint épül fel az osztrák, a svájci rendszer is, és általában el lehet mondani, hogy a közintézményként szervezett televíziózás és rádiózás esetében, ha nem is tudták elérni a modell szülőhelyét jelentő angol BBC politikai neutralitását, de a legtöbb nyugat-európai országban az egymást kiegyensúlyozó politikai erők felügyelő kuratóriumba bevonásával el tudták kerülni az említett francia és olasz esetben megvalósult "kormánytelevízióvá" és "kormányrádióvá" degradálódást. (Részletesen ehhez lásd: Heyn 1987.)

Mindezek ellenére a 70-es évek közepétől egyre nagyobb ellenállás bontakozott ki a legtöbb nyugat-európai országban az angol mintájú centralizált modellel szemben, és több-kevesebb mértékben majd mindenhol lazítottak a "nemzeti" TV és rádió monopóliumán. Ez a lazítás pedig döntően az amerikai kereskedelmi televíziózási és rádiózási modell felé közelítette ezeket az országokat is. *Angliában* már a 30-as évektől partmenti hajókra, ill. a kontinens peremére települt "kalózádiók" hívták ki a BBC-t, és a pusztán szórakoztatásra beállt adók amerikai mintára a reklámból tartották fenn magukat. Néhány ilyen kalózádió-hajót ugyan a brit haditengerészet kezdetben elsüllyesztett, de végül is az 50-es évektől egy országos engedélyeztetési és felügyelő bizottság létrehozása mellett legalizálták az ilyen kereskedelmi rádióadók működését. *Olaszországban* ezt 1976-ban - alkotmánybírói ítélet által kötelezve - hozták létre, és szüntették meg a RAI (Radiotelevisione Italiana) rádiózási monopóliumát (Heyn 1987: 204-208). *Franciaországban* csak 1982-ben törték meg ezt a monopóliumot.

A "nemzeti" TV-k monopóliumának korrodálódása némileg később indult meg, de a 70-es évektől már ez is együtt futott a rádiómonopóliumok eltörléséért folytatott politikai harccal a nyugat-európai országokban. *Angliában* a 70-es években szigorú állami kontroll mellett, de lehetővé tették a kereskedelmi televíziózás beindulását, nem érintve a BBC korábban kialakult rendszerét. A kereskedelmi televíziók egy országos hatóság, az Independent Broadcasting Authority szigorú ellenőrzése alatt állnak. Ez a hatóság rendelkezik tulajdonosként a közvetítési berendezésekkel, és ez adja bérbe ezeket az egymással versengő kereskedelmi TV-társaságoknak, ám folyamatosan felügyel arra, hogy a reklám ne haladja meg átlagban az óránkénti 6 perc időtartamot, és ellenőrzi egy sor további - ifjúságot védő stb. - műsorra vonatkozó törvényi előírás betartását. *Franciaországban* 1974-ben törték szét hét részre a korábbi országos televíziós szervezetet, és egymással konkuráló televíziós

csatornák jöttek létre a korábbi monopóliumszervezet egyes részlegeiből. *Nyugat-Németországban* 1986-tól - az olaszhoz hasonlóan szintén alkotmánybírósági ösztökéléssel - tették lehetővé elvileg a magán televíziók alapítását, de egyenlőre még csak a műholdas kereskedelmi TV-társaságok konkurálnak a két német országos szintű köztelevízióval.

Fontos kiemelni, hogy a versengés és a piac uralma alá helyezett tömegmédiák így távolabb kerülnek a kormányok politikai befolyásolási törekvéseitől, de látni kell, hogy így pedig a piac felett ellenőrzést gyakorló és a piacon és a pénzen keresztül társadalmi hatalmat birtokló csoportok nyernek politikai befolyást a médiumok felett

*Összegezve e vázlatot* tehát el lehet mondani, hogy a valamikori centralizált európai rádiózási-televíziózási modell hatóereje és az ez által lehetővé tett direkt állami-politikai kontroll és befolyásolás gyakorlata nagymértékben csökkent az utóbbi években Nyugat-Európában, és az önfinanszírozó-versengő modell felé mutat itt is a fejlődés iránya. Ebben pedig jórészt a globalista banki-pénzügyi tőkéscsoportok invesztáltak nagyobb összegeket, és tudtak itt is teret nyerni az elektronikus médiumokban. Ez itt is utat nyitott a banki-pénzhatalom mögött álló embercsoportok számára a tömegmédiák keresztpolitikai befolyásra, még ha ez nem is érte el itt az elmúlt évtizedekben az USA-ban jelzett mértéket.

## 6. Az újság, a rádió és a televízió szerepének változásai

A XIX. század végétől a tömegessé váló politikai részvétel nyomán a politikai véleményalkotás elsősorban az *újságokon keresztül* szerveződött meg, és közöttük is a pártújságok domináltak ebben. Mint az újságok vetélytársa, a *rádió csak az 1930-as évektől kezdve vált jelentőssé* a fejlettebb nyugat-európai országokban és Amerikában is. A rádió központi jelentőségét a politikai véleményformálásban éppúgy felismerték a totalitárius diktatúrák (ők a "vezetékes" rádió preferálásával, amely csak a hatalom által kézben tartott rádióadó fogását biztosította), mint a pluralista demokráciák. Rooseveltt, amerikai elnök pl. a 1930-as évek végén elsőként használta fel a rádiót, hogy közvetlenül mint "kedélyes családfő a karosszékből" szóljon a nemzet egészéhez egy-egy felmerült társadalmi probléma kapcsán (Sartori 1987a: 182). Ebben a korszakban annak a politikusnak voltak indulási előnyei a választásokon a demokratikus államokban, aki orgánumával, stílusával stb. jobban meg tudott felelni a rádióközvetítés sajátosságainak. Ennek hiányában maradtak a fárasztó országjárások és a tömeggyűléseken felszólalások százai, amellyel a rádióban rossz adottságokkal rendelkező politikusok, pártvezérek megkísérelhették ledolgozni hátrányukat "rádiószár" vetélytársaikkal szemben.

A 1960-as évek közepétől az újságról a rádióra áttevődött súlypont a politikai véleményformálásban továbbvándorolt, és a *televízió vált a központi médiummá* ezen a területen. Amerikában ez a változás a Kennedy és Nixon közötti 1963-as elnökválasztási küzdelem során vált nyilvánvalóvá, amikor a TV adottságait jobban kihasználó Kennedy egy végső televíziós vita eredményeképpen a korábbi patthelyzetet a maga javára tudta fordítani, és ezzel megnyerte a választásokat. A 60-70-es években ez a fordulat az egész nyugati világban lejátszódott.

E súlyponteltolódásokkal párhuzamosan mindhárom tömegmédia - újság, rádió, televízió - területén funkcionális átrétegződések jöttek létre.

Az újságok területén kétirányú folyamat játszódott le az előbb jelzett változásokkal együtt. Egyrészt csökkent szerepük a politikai véleményformálás egészét tekintve. Ez a szerepcsökkenés azonban eltérő fokon jelentkezett a széles tömegek felé irányuló politikai véleményformálásban, ill. másik irányban a magasabb képzettségű és a politika iránt aktívabban érdeklődő rétegek vonatkozásában. Az újság-szféra differenciálódásával és hírérték körüli szerveződése felerősödésével a társadalom képzetesebb rétegei számára megmaradt a nagy napilapok és a politikai magazinok központi szerepe az informálódásban, és a televízió információs műsorait is *ezen fényében* veszik figyelembe. Fontos szerepe van továbbá egy-egy elit napilapnak és politikai magazinnak abból a szempontból is, hogy ezeket minden újságíró, rádiós és televíziós riporter, szerkesztő olvassa, és a felmerülő új problémák, események *értelmezési kereteit* ezek az elit újságok formálják a többi tömegmédiá információs és hírműsorai számára. A televízió központi szerepe így elsősorban az alacsonyabb képzettségű - igaz szélesebb - tömegek vonatkozásában alakult ki. Az elitújságok "értelmezési keretei" azonban az említett áttételeken közvetett módon az itteni információ-feldolgozásokat is meghatározzák bizonyos mértékig. A 60-as években felállított tétel a "Gutenberg-galaxis" végéről (Marshall McLuhan), amely az írott tömegkommunikáció teljes eltűnését prognosztizálta a televízió kezdeti sikerei után, elhamarkodottnak bizonyult. A tömegmédiák eltérő funkcionális szerepei a társadalom műveltségi és életkori differenciáltsága szerint inkább egymás kiegészítőjévé váltak az elmúlt évtizedekben, mintsem egymás kiszorítójává.

A közelmúlt évei - döntően az 1980-as évek - azonban további hangsúlyváltozásokat hoztak létre, ill. teljesítettek be mindhárom tömegmédiám szerepében a nyugati országokban. A változás egyik döntő eleme a rádió funkciójának ártérteleklődése, amely során a rádió hullámain egyre inkább a szórakoztató zene sugárzása válik jellemzővé. Igaz, mint már jeleztük, ezek mögött rejtettebben azért fennmarad és megtörténik a politikai véleménysulykolás és sokszor manipuláció. Másik fontos tendencia a televíziózás területén figyelhető meg, amely a kereskedelmi televíziózás növekvő arányában csökkenti a hírek és az információs műsorok nézettségét az állami közszolgálati televíziók adásainál. *Ezek összegződő hatásai révén még inkább jellemzővé válik a politikai véleményformálásban és az ezt biztosító hír- és információ-terjesztésben az újságok szerepe* (Langenbruch 1989: 88-96).

Mindkét változást a reklámra és az ez általi finanszírozásra épülő rádióadók és televíziós társaságok megjelenése és térhódítása hozta létre. A rádió mint médium már a televízió megjelenése után válságba került, és csak néhány új technikai találmány - pl. a tranzisztor - tette lehetővé, hogy hordozható, autóba építhető stb. rádió útján versenyben maradjon az új médiummal. *Az új hasznosítások azonban egyre inkább a zene közvetítését tették a rádiózás középpontjába.* A 60-as évektől a reklámra épülő kalózádiók legalizálásával - a magas hallgatottsági indexre törekvés hatására, amely mint legfőbb mutató határozza meg a reklámhirdetésekért folyó versenyt a rádióadók között - radikálisan növekedni kezdett a zeneműsorok szerepe a rádióműsorok között, és az információs jellegű műsorok aránya nagymértékben lecsökkent. A leginkább hallgatott rádióadók pedig - tömondatos hírek közvetítése mellett - alapvetően zenét sugároznak, és a "zene hátán terített" reklámhirdetések jelentik a műsor további részét. A politikai eseményekről itt inkább csak humoros "laza" formában szervezik meg a tájékoztatást, így a hír és a vélemény a hírről rejtve megy át a sok millió zenehallgató és szórakozásra vágyó tudatába. Nem is tudják, hogy miért visolyognak egyes politikai csoportoktól és témáktól, ezzel szemben miért "szimpatikus" nekik más téma és más politikai esemény.

A televízió esetében szintén hasonló változásokat hozott létre a nyugati országokban az állami TV-k mellett a kereskedelmi televíziós társaságok megjelenése. Az

információs műsorok ezek csatornáin teljesen eltűnnek, és rövid híradók helyettesítik a állami közszolgálati TV-k hosszú, részletes és kommentárokkal ellátott hírbeszámolóit. A hírekre specializálódott TV-csatornák pl. az Egyesült Államokban persze lehetővé teszik a színvonalas hír- és információszolgáltatást a televízió esetében is, de a nézettségi indexek elemzői szerint ezeket is inkább a magasabb képzettségűek nézik, akik az elitújságok információival együtt dolgozzák fel ezeket az információkat. Míg tehát az alacsonyabb képzettségű és szélesebb tömegek számára a televízió egyre inkább mint a szórakoztatás eszköze kezd funkcionálni - és csak rejtve megy át a kereskedelmi csatornát tulajdonló csoport politikai "üzenete" - a rádió pedig mint a minden tevékenység közben lehetséges "háttér-zene" szolgáltatója találta meg a tömegmédiák konkurenciájában a helyét, a nyílt politikai véleményformálásban és a hír-, ill. információs tevékenységben az újságok szerepe a politikailag aktívabb rétegek számára továbbra is fontos maradt. E változások hatására a közintézményként megszervezett nemzeti televíziók és rádiók fontossága csökkent bizonyos fokig a politikai rendszerek számára a nyugat-európai országokban. A kormánybefolyás és a politikai pártok versengése e médiumok befolyásolásáért így ennek következtében is csökkent, és az angol BBC-modell semlegesebb állami kontrollja felé léptek el ezekben az országokban is a 70-es és a 80-as évek során.

## 7. Korrekciós mechanizmusok

A tömegkommunikáció hírérték melletti alrendszerű elkülönülése így tehát biztosabb támpontot adott a kitágult világ eseményeinek az egyéni tudatok és a közvélemény felé továbbításánál szükséges szelekció irányításához, de ez csökkentette a korábbi politikai vélemény-artikuláló funkció ellátását e szférában. úgy tűnik azonban, hogy az elkülönüléssel párhuzamosan - ill. ennek hatásait korrigálandó - új tendenciák erősödtek fel a nyugati politikai alrendszerekben, amelyek sok szempontból pótolni tudják e funkció ellátását.

1. Az egyik fontos tendencia a *politikai hirdetések növekvő fontosságában fogható meg*. Ha egy pártrendezvénynek, ill. a programjának - általában persze csak, ha valami jelentősebb újítás van benne - hírértéke van, a tömegmédiák jelen vannak, és a hírértéknek megfelelően tudósítanak róla. (Ha a dolog igazán jelentős, akkor még külön kommentárt is kap - elkülönítve a tudósítástól - az esemény.) Ez azonban kevés az adott párt vagy érdekszövetség stb. politikai véleményének, álláspontjának elterjedéséhez, ezért kénytelen az adott politikai szervezet fizetett politikai hirdetésként megjelentetni álláspontját az újságokban, televízióban, esetleg többször is. A fizetett politikai hirdetések, politikai reklámfilmek a II. világháborút követő évektől kezdve eredetileg az Egyesült Államokban az elnökválasztások menetében alakultak ki, és az itt kialakított technikák terjedtek el az ezt követő években a nyugati politikai rendszerekben, túlmenve most már a választási hadjáratokon, és a pártok és más politikai szervezetek véleményének folyamatos publikálására is felhasználva ezeket (Diamond 1984: 12-46). A pártok számára persze jobb volt a helyzet, amikor "független" újságírói véleményként tudták korábban a számukra kedvező esemény-verziót tálni a szimpatizáns sajtóorgánumok útján. De ha ez már nem megy - néhány ezres pártújság nem sokat számít a tömeges befolyásnál -, ennek pótlékeként bizonyos fokig még a fizetett politikai hirdetés is megfelel az újságokban, rádióban, televízióban. Különösen a TV-beli politikai hirdetések hatásosak, mivel a nagyközönség ezt - a médium sajátosságai miatt - nem tudja "átlapozni".

2. Egy másik korrekciós formának lehet tekinteni a neutralizálódott, hírértékre beállt tömegmédiáknál a *közvéleménykutatások növekvő szerepét*. Ha annak ugyanis nincs is

hírértéke, hogy kinek mi a véleménye egy-egy párról, híres pártpolitikusról vagy egy-egy problémáról, de ha az itteni *véleményváltozásokat mint eseményt formálják meg*, akkor így már fontos hírértékkel szerepelnek - nem maguk a vélemények, hanem a tömeges véleményeltolódások (Atkin 1984: 119-128). Az újságolvasási szokások szociológiai felmérései szerint pedig nagy olvasottságnak örvendenek a mindenkori közvéleménykutatások adatai egy-egy társadalmi problémáról, politikusok népszerűségi mutatóiról stb. Vagyis híré formálva így a hírérték körül szerveződött tömegkommunikációban is megjelenhetnek a társadalom politikai véleményeltolódásai egy-egy kérdés kapcsán.

A politikai közvéleménykutatások kapcsán azonban néhány fontos torzítás mutatható ki. Egyik ilyen torzítást jelent az *"elhallgatási spirál" jelensége*, amely - amennyiben kialakul - eltakarja a társadalom tényleges véleményeloszlását egy-egy kérdés kapcsán, és ez érinti a közvéleménykutatások hitelességét. Ezt a jelenséget a német Elizabeth Noelle-Neumann fedezte fel a 70-es évek elején (Noelle-Neumann 1980). Lényege abban áll, hogy ha egy álláspont - valamilyen okok miatt - intenzívebben van képviselve a tömegmédiákban, akkor egy rövid idő után beindul ezen álláspont mellett egy öntudatosabb véleményhangoztatás a mindennapi élet szituációiban is, és az ellenállásponton lévők oldalán - még ha nem is történik tényleges véleményváltoztatás - ellenkező irányban egy elhallgatási tendencia erősödik fel, amely véleményük nyilvános hangoztatásának visszafogását jelenti. Ennek nyomán a következő fázisban még önfeldebben és büszkébben hangoztatják a domináns álláspont képviselői véleményüket, míg az ellentábor oldalán levő már úgy érzi, hogy "deviáns" a véleményével. *Így kialakul egy álláspont abszolút képviselete a közvéleményben, ám ténylegesen a véleménymegoszlás egyáltalán nem ilyen a társadalomban.* Ezt nevezte Noelle-Neumann "elhallgatási spirálnak". A népszavazásokon, választásokon a szavazóurnánál - a titkosság védelmében - azonban ez már természetesen nem hat, és az "elhallgatási spirál" után, amikor előtte teljes mértékben az egyik politikai tábor álláspontja dominált a tömegmédiákban, meglepő eredményeket produkál a tényleges szavazati arányok nyilvánosságra kerülése. (Az 1990. májusi magyar választások "meglepő" MDF-győzelme akár iskolapéldaként is említhető az "elhallgatási spirál" működésére.)

Bizonyos hatása azonban mindenképpen van az "elhallgatási spirál" beálltának, és ezt lehet tekinteni a közvéleménykutatások torzító befolyásának. A társadalomnak ugyanis van egy bizonytalan szavazó tömbje, amelyen belül igazán nincs kialakult politikai vélemény, és ezek mindig csak az utolsó pillanatban döntenek el, hogy melyik pártnak adják voksukat. E bizonytalan szavazótömb egy része - az összes szavazat kb. 3-4%-áról van itt szó - mindig az esélyesebbnek tűnő alternatívára adja voksát. Ez az *"útitárs-effektus"* (Mitläufereffekt) így 3-4%-ot mindenképpen hozzátesz ahhoz a politikai alternatívához, amelynek szervezetei az "elhallgatási spirált" jobban fel tudják saját oldaluk erősítésére idézni. Ez pedig olyan esetben, amikor közel egyenlő a választási esély a pártok között, könnyen átbillentheti a mérleg nyelvét. Olyan esetben, amikor ez az elhallgatási spirál egy lényegesebben kisebb szavazati arányt elért pártot segített, politikailag ugyan nincs következménye a 3-4%-os torzításon túl, inkább csak informatív értékkel bír a társadalom és a politikailag egyoldalúan elkötelezett tömegmédiák egymástól elszakadásának mértékére.

3. Végül harmadik korrekcióként említhető a politikai vélemények hírérték szerinti beviteléhez a tömegmédiák híradásaiban a *politikai mozgalmak látványos akcióinak növekvő szerepe* a nyugat-európai társadalmakban. A politikai mozgalmak újjáéledésének tendenciái az utóbbi évtizedekben a nyugati társadalmakban úgy is tekinthetők, mint a tömegkommunikáció hírérték szerinti szerveződésének ellenhatásai. Tartósan bevinni egy új problémát a "politikai piacra", amely után már reagálnak rá a parlamentarizmus erői is, a kompetitív pártok és a hírérték szerinti

szerveződő tömegkommunikációs alrendszer korában csak politikai mozgalmak keletkezésével lehetséges. A mozgalmak közvetlen, tömegeket megmozgató jellegük és erre épülő szervezeti formáik miatt ugyan bizonyos fokig a tömegmédiák figyelme nélkül is tudnak hatást kifejteni, de igazán nagy jelentőségre csak akkor tudnak jutni, ha akcióik látványosságával, meghökkentő új akcióformáikkal magukra tudják irányítani a tömegmédiák figyelmét. Pl. látványos ülösstrájkjaik az ellenzett építmények (atomerőművek, katonai támaszpontok stb.) előtt, vagy kilométer hosszú emberláncuk egy véleménykifejezés alátámasztására és az e melletti társadalmi szolidaritás bizonyítására stb. mind a *vélemények hírértékének növelését* célozzák. Vagyis *akcióik hírértékének arányában* a politikai mozgalmak véleményei is meg tudnak jelenni a specifikálódott tömegkommunikációs alrendszerben, és így a széles közvélemény számára is mint a realitás részei kerülnek rögzítésre.

Természetesen torzít a hírérték szerinti szelekció is, és így jobban a közvélemény elé tudnak kerülni a hírértéket produkálni tudó akciócsoportok. A hírértékkel bíró nagy tömegű események száma - és így konkurenciájuk - azonban legalább "munkára kényszeríti" az egyes politikai irányzatokat, hogy megjelenhessenek a képernyőn, rádióadásokban vagy az újságok lapjain. Vagy fizessenek a politikai hirdetésekért, amelyben tisztán látszik, hogy pártálláspontról, és nem semleges hírközlésről van szó, és ne "függetlennek" álcázott szakértőként, zurnalisztaként, meditáló publicistaként működő párthíveikkel csúszassák be álláspontjukat a tömegmédiákba. Ehhez az állapothoz képest tehát a hírérték szerint szerveződő tömegkommunikációs alrendszer említett kisebb torzításait nagy előrelépésként lehet értékelni.



## Második rész - alkotmányjogi intézmények

### Bevezetés - Az államok csoportosítási lehetőségei

Mielőtt közelebb lépnénk az egyes alkotmányjogi alapelvek összehasonlító vizsgálatához, ki kell térni a polgári államok átfogó csoportosításának kategóriáira. A csoportosításnak, tipológia-kialakításának funkciója abban található, hogy ennek révén a számba jöhető konkrét államok sokasága helyett lényeges jegyekre koncentráló néhány típusban tudjuk összefogni a vizsgált területet. Ennek másik oldala, hogy csak az a felosztási alap láthatja el ezt a funkciót, amely valóban lényeges jegyek szerint képes létrehozni az eltérő típusokat. Azért is fontos az utóbbi kiemelése, mert az egyes korokban kialakult osztályozási szempontok a történelmi változással kiürülhetnek, és az egymásra halmozódó osztályozások sokszor félreértést eredményeznek.

Az államok csoportosítására hagyományosan az *államforma* fogalom volt használatos, amely Arisztoteléstől kiindulóan az újkor politikai gondolkodóin keresztül a felosztások sokaságát hozta létre. Az elméletből a politikai küzdelembe a felvilágosodás korából került át az államforma kérdése. Alapvetően a Montesquieu felosztásából kiemelt köztársaság és a monarchia államformája körül csaptak össze az eltérő nézetek. Formailag ez a felosztási alap azon nyugszik, hogy örökletes úton, egy dinasztián belüli trónöröklés szerint töltsék-e be az államfői pozíciót, vagy periodikusan ismétlődő választások útján. A XVIII. század végén és a XIX. század első felében valójában még sokkal többről volt szó, mint az államfői poszt betöltésének módjáról. Ennek mezében valójában két legitimációs elv csapott össze: jogos-e a "túlvilági" igazolás a hatalom számára, vagy a társadalom előtt kell periodikusan visszatérő választásokon igazolni annak magát. Társadalmi-politikai síkon pedig a két államforma alternatívája mögött a feudális arisztokrácia, ill. a feltörekvő polgárság állott.

A XIX. században végig nagy értékhangsúlyt kapott az államforma kérdése, a politikai küzdelmeken túl "begyűrűztetve" azt a művészetekbe, kultúrába és az általános értékítéletekbe egyaránt. Lassanként azonban, ha megmaradtak is a monarchiák, az államhatalom egész struktúrájában megvalósították a valaha köztársasággal összekötött követeléseket. Ennek folyamán a monarchia kiszorult a tényleges hatalomgyakorlásból, és elsősorban, mint a politika fölött álló nemzeti szimbólumként funkcionál. Végül tehát ma már az államforma szerinti csoportosítás nem sokat mond az adott államok tényleges hatalmi súlypontelosztásáról, *nagyrészt kiürült ez a fogalom*. (Csak zárójelben kell megjegyezni, hogy az utóbbi években az Egyesült Államokból kiindulva a „köztársaság” és a „republikánizmus” fogalmakat az államforma-problémán túlmutató politika-eszmei csoportosulás jelzésére is kezdik használni).

Az államforma fogalom kiürülését konstatálva, XX. század első évtizedeitől kezdve a kormányforma fogalmat megalkotva igyekeznek lényeges jegyekre koncentrálni a tipológiákat kialakítani. A kormányforma szerinti felosztás túlmegy az államfői poszt betöltésének örökletes vagy választott módján, ehelyett a központi államhatalom gyakorlásában résztvevő lényegesebb szervek egymáshoz való viszonya szerint alakítja ki az egyes kormányformákat. Attól függően, hogy mire helyezik a hangsúlyt, a legkülönbözőbb kormányforma-felosztások ismeretesek. Az eltérő felosztások visszatérő eleme az Egyesült Államokban tisztán megvalósított prezidenciális kormányforma, amelyet erős és önálló elnöki hatalom jellemez. A másik tiszta pólus a III. és a IV. Köztársaság Franciaországában megvalósult parlamentáris kormányforma, amelyben a parlament olyan mértékben került fölénybe a kormánnyal és az államfővel, hogy az államigazgatás folyamatos irányítása is jórészt a parlament bizottságaira tolodott el. Angliában, noha alkotmányjogilag a parlamentnek van primátusa, a centralizált pártok miatt már a XX. század kezdete óta a miniszterelnök, ill. kisebb mértékben kabinetje felé tolodott el az államhatalom súlypontja. Ezért több szerző kiemeli a parlamentarizmus kormányformájából, és kabinetkormányzat néven önálló kormányformába helyezi (pl. Karl Loewenstein, de ugyanígy Carl Schmitt is, aki "Premiersystem" elnevezés alatt alkot számára külön kategóriát.).

A politikai pártok említésével egy újabb problémához érkeztünk az államok csoportosításában. A századelőtől kezdve a szervezett tömegpártok kialakulásával a központi állami szervek viszonyának alkotmányjogi szabályozása tartalmilag attól válik függővé, milyen az adott társadalom pártrendszere. Vagyis ugyanaz az alkotmányjogi hatáskörelosztás gyökeresen másként funkcionál eltérő pártrendszerek mellett. Pl. két nagy párt léte és ezek váltó gazdasága mellett, ha e pártokban erős a pártfegyelem - és ez az általános szabály - akkor a tényleges hatalmi súly a kormányra tevődik át, az államfő szerepe alkotmánytechnikai funkciókra degradálódik, akinek csak konstatálnia kell az egyik párt győzelmét és alternatíva nélkül kénytelen kinevezni annak vezérét. Ezzel szemben, ha széttöredezett a pártrendszer, mint pl. Olaszországban, akkor az államfő manőverezési lehetősége kitágul a kormányfő kinevezésénél és az ebben a helyzetben szükségszerűen instabil kormányokkal szemben növekszik hatalmi súlya. Ezeken túl is azonban az adott állam pártrendszerének jellemzői minden egyes alkotmányjogi megoldást döntően befolyásolnak. Az utóbbi évtizedekben ezért olyan tipológiák terjednek el a politológiában és az államtudományban, amelyek felhasználják mind a kormányforma szerinti felosztásokat, mind a párt tipológiákat, és egymásra vonatkoztatva alakítanak ki típusokat. (Pl. Maurice Duverger.) *A kormányforma fogalmánál tehát kisebb mértékben ugyanazt tapasztalhatjuk, mint korábban az államforma szerinti felosztással: vesztett csoportosítási értékéből.*

A tipologizálási lehetőségek lezárásaképpen jelezni kell a legújabb fejlemények hatásait Nyugat-Európában. Mint láttuk, az utóbbi évtizedekben a pártokról az érdekképviselői szervek felé tolodott el a súlypont az állami döntéshozatali folyamatokban. Önmagában tehát már a párttipológiával finomított kormányforma felosztás sem adhat teljes képet a modern államok egyes csoportjainak lényeges jegyeiről. Ehhez az adott társadalmak érdekképviselői szervezet rendszerének tipológiáját, fórumrendszerének jellemzőit is figyelembe kell venni. Egy-egy nyugat-európai társadalomban pedig több ezer ilyen érdekképviselői szerv működik, és ha csak a legjelentősebbeket emeljük is ki, amelyek minden központi állami döntés létrehozásánál jelen vannak (szakszervezetek, gyáriparos szövetségek, kamarák stb.) akkor is 60-100 körül mozog a számuk. A néhány nagy párttal szemben ezek a nagy számok mutatják, milyen bonyolult rendszerré terebélyesedtek a polgári politikai szférák.

Összegezve meg kell ismételniünk, hogy a *hagyományos felosztási kategóriákat*

*(államformák, kormányformák) a szélesebb párttipológiák és érdekegyesületi tipológiák beszámításával lehet csak eredményesen felhasználni, és segítségükkel elemezni az összehasonlítások az egyes alkotmányjogi alapelemeket.*

## XII. fejezet

### A parlamentarismus alapelemeinek történeti kialakulása

A modern polgári alkotmányjogi berendezkedés kialakulásában döntő szerepet az angol állami fejlődés játszott az 1600-as évek végétől. A kialakuló angol parlamentarizmus gyakorlati tapasztalataira reflektálva a felvilágosodás politikai gondolkodói továbbfejlesztették és rendszereztek a néptől származtatott hatalomgyakorlás elméletét. Ezek az eredmények a rövidéletű forradalmi francia alkotmányoktól eltekintve a múlt század elejéig csak az Angliától elszakadt észak-amerikai gyarmatok alkotmányában csapódtak le. Az amerikai alkotmányfejlődés azonban csak a XIX. század végétől kezdett hatni Nyugat-Európa alkotmányjogi megoldásainak formálásánál. Döntően az angol parlamentarizmus kompromisszumos megoldásai kezdtek terjedni az 1830-as évektől a kontinens belseje felé.

#### 1. Az alapelemek kialakulása - Anglia

Alapelemeit tekintve meglehetősen egyszerű a polgári alkotmányjogi berendezkedés, néhány formulával leírható, egy-egy ilyen alapelem létrejöttéhez mégis évszázadokra volt szükség: *periodikusan ismétlődő választások*; a választások útján létrejövő *parlamentek primátusa*; a *parlamentnek alávetett kormány* (vele az egész államapparátus); negyedik alapelemként kiegészíti ezeket az *államfő*, amely azonban fő szabályként a mai Nyugat-Európában már csak alkotmánytechnikai szerepet tölt be, és csak ha konfliktus támad a parlament és a kormány között tud fellépni mint döntőbíró és válhat szerepe átmenetileg jelentőssé. (Másként alakult az alapelemek viszonya az Egyesült Államokban, ahol a végrehajtó hatalom feje is önálló választással nyeri el megbízatását, és a két választott szerv, a kongresszus és az elnök között nem hierarchikus, hanem egymást kontrolláló megoldásokat alakítottak ki. Bizonyos fokig Franciaország is erre mozdult el az 1958-as alkotmány óta.) A második világháborút követő évektől az *alkotmánybíróságot* kell még önálló alapelemként kiemelni Nyugat-Európában a központi államhatalom szerkezetében, (az USA-ban már a XX. század első felétől jelentős az alkotmánybíráskodás szerepe). A kontinenstől eltérően Angliában nem tudott az abszolút monarchia tartósan kialakulni, így a rendi-képviselési intézményekből nagyobb törés nélkül, fokozatos hangsúlyeltolódásokkal alakulhattak ki a modern parlamentarizmus alapelemei.

a) Az *angol parlament* kialakulásának kezdetei 1265-ig nyúlnak vissza, amikor Monfort Simon összehívta az első parlamentet. Rendszeres összehívása azonban csak a század végétől alakult ki. Az 1300-as évek első felében végbement a Lordok Házának elkülönülése a képviselőháztól és ettől kezdve a lordok a királyi tanács tagjaival együtt ültek össze. A későbbiekben fontossá váló képviselőház, a "Commonshouse" belső viszonyai még jó ideig rendezetlenek, a küldöttválasztás szabályai is a gyakorlatban formálódtak. E század végére rendeződtek a belső viszonyai, a királyi hatalommal szemben egyre inkább testületként léptek fel. (1377-től egy képviselőt választottak maguk közül a "Speaker"-t, aki továbbította a kívánságukat a király felé.) A választások gyakorlatban kialakult szabályait 1429-ben foglalják törvénybe, és ez alapjaiban az 1832-es nagy választójogi reformig érvényben

volt. Választójoga volt annak, aki olyan földtulajdonnal rendelkezik, amelynek évi hozadéka legalább a 40 shillinget elérte.

A képviselőházban helyet foglaló polgárság gazdasági megerősödése kiélezte a hatalmi harcot a királyi hatalom és a parlament között, ami végül is a király (I. Károly) kivégzésével és a parlament győzelmével zárult. Cromwell hatalmi diktatúrája és alkotmányozási törekvései nem hagytak lényegesebb nyomot a későbbi alkotmányjogi intézmények fejlődésében. Halála után a Stuartok restaurációja következik, majd II. Jakab erőszakos katolizálási törekvéseire 1688-ban a "Dicsőséges Forradalom" a reakció és a trónra meghívott III. Orániai Vilmos alatt végleg a parlament javára dőlt el a hatalmi harc.

b) A hatalmi harcban, és a modern parlamentarizmus kialakulásában egyik központi kérdés volt a *parlamentnek felelős kormányzat megteremtése*. A Tudorok uralkodása alatt mindvégig a Királyi Tanács volt a legfőbb végrehajtó szerv. Ez a felduzzadt szerv azonban egyre alkalmatlanabbnak bizonyult az állami élet folyamatos vitelére, így a Stuart restauráció után II. Károly a francia előkép nyomán egy szűkebb kabinetet hozott létre erre a célra. Kezdetben a kabinet tagjai kizárólagosan a király felé voltak felelősek, a király "bizalmi embereiből" fokozatosan alakult ki a parlament bizalmához kötött kormány konstrukciója.

Ezt az alapvetően gazdasági-társadalmi okok által előidézett változást egy sor szerencsés véletlen is elősegítette. Egyik ilyen okot jelentette a királyi hatalomtól függetlenedő kabinet kormányzás kialakulásában, hogy a trónra meghívott Hannover-házi I. György (1714-1727) számára ismeretlenek, így érdektelenek voltak az angol belpolitikai viszonyok, emiatt távolmaradt a kabinetülésekről. A gyakorlatban hamar kialakult ettől fogva az elnöklő "első miniszter" reszortja. A kabinet királytól eloldódása után még hosszú ideig tisztázatlan volt a parlamenti bizalomhoz való kötöttség módja. A parlamentben levő tory és whig párt laza szervezete jó ideig lehetővé tette a király számára, hogy tetszése szerinti kormányt alakítson. A pártok szilárdabb formálódása végül az 1800-as évek elejére kialakította, hogy a kormány kinevezésekor a király kötve van a választásokon többséget szerzett párthoz.

c) Az angol parlamentarizmus további alakulásában két lényeges tendenciát kell még kiemelni. Egyik a *választójog fokozatos kiterjesztése*, amelynek folyamán (1832; 1867; és végül 1918-ban a nők választójogának elismerése) a korábbi százezerről húsz millióra növekedett a választójogosultak száma. Ebből következően tovább növekedett a képviselőház politikai jelentősége a felsőházzal szemben. Ez egyre *anakronisztikusabbá tette a két ház egyenlő szerepét a törvényhozásban*. A két ház ellentétét tovább fokozta, hogy míg az Alsóházban a XIX. század végére a munkásérdekeket is felkaroló liberálisoknak voltak erős pozíciói, a Lordok Házában a konzervatív szellem kikezdetlennek bizonyult. Az Alsóház törvényhozását folyamatosan megvívó Lordok Házának szerepét 1911-ben erősen megnyirbálták, és ettől kezdve kiszorult a napi politikai életből. Kiszorulásával a király is elvesztette utolsó eszközét a politikai küzdelmek befolyásolására. Ezzel teljessé vált a választások útján létrejövő Alsóház primátusa, és a bizalmához kötött kormány politika alakításának kizárólagossága.

## 2. A parlamentarizmus térhódítása - Belgium, Franciaország

A Hollandiáról éppen levált *Belgium* alkotmányozási munkái jó alkalmat jelentettek 1831-ben a gyakorlatban alakuló angol parlamentarizmus alapelemeinek írásbeli kodifikálására. A későbbiekben az angol gyakorlat az írásba foglalt belga alkotmány

példájával befolyásolta a jelentősebb európai államok alkotmányjogi megoldásait. Lényegét illetően - a korlátozott királyi jogkör a napi politikába való beleszólásban; a parlamenti többséghez való kötöttség a kormány kinevezésében - a belga modell megfelel az előbb ismertetett angol megoldásoknak, így külön nem kell kitérni rá.

Annál nagyobb figyelmet érdemel *Franciaország* parlamentarizmusának kialakulása, egyrészt az európai hatalmi súlyánál fogva, másrészt a francia alkotmányjogi berendezkedések egymást követő variációi miatt.

A parlamentnek felelős kormány konstrukciójának első jelei már a Napóleon bukása utáni Bourbon-restauráció éveiben megfigyelhetők itt a gyakorlatban. Lajos Fülöp, a "polgárkirály" uralkodása alatt tovább erősödött a kormány parlamenthez kötöttsége, noha továbbra is alapvető maradt a király jelenléte a politika irányításában. Thiers ezzel a gyakorlattal szemben fogalmazta meg 1848-ban a parlamentarizmus alapkövetelményeként: "a király uralkodik, de nem kormányoz." A monarchia fennállása alatt azonban ez mindvégig csak követelmény maradt. Az 1848. februári forradalom ismét megdönti a monarchiát (II. Köztársaság). A király helyébe lépő köztársasági elnök széles körű jogokkal rendelkezett az állami élet irányításában. A rövid életű, 1852-ben császársággá átalakuló II. Köztársaság alkotmányjogi hiányosságai később intő példaként szolgáltak az újabb francia alkotmányok készítői számára.

Louis Bonaparte bukása után 1873-ban, illetve 1875-ben fogadják el azokat az alkotmánytörvényeket, amelyek a III. Köztársaság parlamentarizmusát rögzítik. Az alkotmánytörvények előkészítői előtt mindenekelőtt a köztársasági elnök jogkörének erőteljes korlátozása lebegett. Ezen túl is, hogy egy esetleges "erős ember" nehogya kormányfői posztot használja ki Louis Bonaparte államcsínyének megismétlésére, a kormány pozícióját is tovább gyengítették a parlamenttel szemben. Ennek egyik eszközeként megszigorították a parlament fölösztatásának lehetőségét és új választások kiírásának a jogát a kormányfő, illetve az államfő számára, másrészt a kormány elleni bizalmatlanság felvetését a legtágabban biztosították a parlamenti képviselőknek. Ez a konstrukció kisebb módosításokkal 1940-ig (a német megszállásig) tartott, és a 65 év alatt több mint száz kormányt használt el a III. Köztársaság "szuperparlamentarizmusa". A teljesen instabil kormány, a laza koalíciók folyton örökké változó miniszterek helyett az állami élet folyamatos irányítása kezdett eltolódni a parlament állandó bizottságaira.

A II. világháború után 1946-ban új alkotmányt fogadott el Franciaország, ám a IV. Köztársaság parlamentarizmusa is lényegében hasonló volt a korábbiakhoz. Változás nem is az alkotmányjog síkján történt, hanem a politikai pártok szintjén. Már századunk első évtizedeire a korábbi laza képződmények helyett szervezett tömegpártok nyomultak a politikai élet középpontjába Franciaországban is. Ez némi stabilitást hozott ugyan az állami élet vitelébe, ám hosszabb ideig egy párt sem tudott többséget szerezni magának a parlamentben. A IV. Köztársaságban folytatódott a kormányok folyamatos lecserélődése. Az indokínai és algériai háborúk kudarcai a végsőkéig élezték a belpolitikai helyzetet. Ebben a helyzetben lépett a színre a hadsereg követelésére Charles De Gaulle, aki tanácsadóival egy új alkotmánytervezetet készített, ebben erőteljesen megnyirbálta a parlament jogkörét és erős köztársasági elnöki hatalmat konstruált. Az alkotmányt a parlament kikapcsolásával közvetlenül népszavazás fogadta el.

### **3. A parlamentarizmus további terjedése - Németország, Olaszország**

**a) Németország:** Míg a francia-porosz háború után a vesztes Franciaország már

1875-re végérvényesen parlamentarizálódni tudott, addig a német oldalon a győzelem a monarchikus hatalomgyakorlás félévszázados továbbélését segítette elő. Az 1871-ben elfogadott "bismarcki alkotmány" rögzítette a birodalmi kancellár és a miniszterek felelősségét a császárnak. A képviselőháznak, a Reichstagnak mindössze a kancellárhoz és a császárhoz szóló petíció felterjesztésének jogát adta meg, és az interpelláció jogát ismerte el anélkül, hogy az bármilyen kööttséget, vagy következményt jelentett volna a kancellár vagy a miniszterek számára. Ez az alkotmányjogi helyzet annál is ellentmondásosabb volt, mivel a politikai szféra egészében a demokratikus szerveződés folyamatosan haladt előre. A szocialistaellenes törvény megszüntetése után (1891) a Német Szociáldemokrata Párt hamarosan egymillió taggal rendelkezett, 1903-ban megkapta birodalmi szinten az összes szavazatok egyharmadát, de a polgári pártok is egyre szervezettebb formát öltöttek.

A pártok kifejlődése, parlamentbe való bekapcsolódásuk ill. e parlament alárendelt alkotmányjogi szerepe közötti ellentmondás feloldására már az 1900-as évektől erősödött a politikai nyomás. Ennek nyomán 1908-tól megkapta a jogot a működő kormánnyal szembeni bizalmatlanságának kinyilvánítására. Ám ez jó ideig pusztán "panaszjog" volt, mivel államjogi következmények nem fűződtek hozzá. Csak az első világháború utolsó szakaszában kényszerült a császári hatalom a parlament szerepének felértékelésére. Itt mutatkozott meg a bismarcki hatalmi modell gyengesége: békés, nyugodt időben, sikeres állami tevékenység mellett stabil lehetett a társadalom akarától függetlenített hatalomgyakorlás, vesztes háborút azonban nem engedhetett meg magának. Az utolsó hónapokban a császár jelentős engedményre kényszerült a képviselőházzal szemben. Egy 1918 október 28-án elfogadott alkotmánymódosítás kimondta a kancellárnak a Reichstag bizalmától való függőséget, ez azonban nem tudta megakadályozni a monarchia eltörlését.

A parlamentarizmus alapjait az 1919-es weimari alkotmány rakta le a világháború után Németországban. Alkotmányjogi megoldásait tekintve ki kell emelni a viszonylag erőteljes államfői jogkört. Erre ösztönözte az alkotmány készítőit a negatív francia példa, ahol az állandóan ismétlődő kormányválságok lehetetlenné tették a folyamatos kormányzást, és az államfő szűk jogköre sem tette lehetővé egy stabil pont kialakulását a központi államszervezetben. Az erős elnöki hatalom és a polgári demokrácia értékeinek összeegyeztetéseit az amerikai alkotmányos élet példázta a német alkotmányjogászok számára. A weimari alkotmány hatalmi súlyelosztásának megértéséhez azonban említeni kell a németek jelentős részének vonzódását, az erős államfői pozíció iránt a monarchia hagyományainál fogva. Ennek megfelelően az alkotmány a kormány és a kancellár tevékenységét a képviselőház bizalmától tette függővé, de kinevezésük és felmentésük az államfő jogkörébe tartozott. A kormány sorsa így két egymástól független hatalmi ponthoz volt kötve, tényleges függőségét alkotmányon túli körülmények határozták meg. Ezek a körülmények a parlamenttel szemben az államfő hatalmi súlyának növekedése felé hatottak.

A politikai pártviszonyokat kell itt elsősorban említeni, és a pártok egy részének averzióját a parlamenttel szemben. Az éles politikai konfrontáció, a tömegpártok közötti kompromisszumok kirekesztése nem tette lehetővé egy stabil parlamenti többség kialakulását, így többször kisebbségi vagy labilis koalíciós kormányokat hoztak létre. Ezen túl mind balról egyes pártok, mind szélsőjobbról a nemzeti szocialista párt a parlamentarizmus játékszabályait csak a hatalomra jutás érdekében fogadták el, és hatékony ideológiák a széles tömegek között a parlamentarizmus formalitását hangsúlyozták. A nagy gazdasági válság (1929-32) társadalmi következményei is az egyszemélyi hatalom ütőképességének propagálására adtak jó talajt. Ebben a légkörben megindult az államfői jogkör kiszélesítő értelmezése.

A weimari alkotmány készítői az államfői pozíciót, mint a parlament és a kormány

között fellépő esetleges konfliktusok döntőbíráját irányozták elő. Közvetlenül választották, így a parlamenttől való függetlensége biztosítva volt. Jogot kapott a parlament döntéseivel szemben "közvetlenül a társadalomhoz apellálni", amennyiben a Reichstag-ban elfogadott törvényeket utólag népszavazás alá bocsáthatta. Ugyanezen az alapon kapta meg a parlament feloszlatai jogát is. Az alkotmány készítői azt a helyzetet vették számításba, amikor a parlament nem tud egy stabil kormányt létrehozni többségi párt hiányában, így a feloszlata után az új választás meghozhatja a mandátumok többségét az egyik pártnak. (A mai alkotmányok is hasonló megfontolásokból adják meg az államfőnek ezt a ma már csak alkotmánytechnikai szerepet.). Az államfő e jogok gyakorlásában a kancellár ellenjegyzéséhez volt kötve.

A weimari köztársaság antiparlamentáris légkörében azonban másképpen alakult e jogok gyakorlása. Carl Schmitt, a korszak legtekintélyesebb német alkotmányjogászának interpretációja szerint az államfő teljesen alkotmányos jogain belül marad, ha felment egy parlamenti többséget élvező kancellárt megbízatása alól, és tetszése szerint új kancellárt nevez ki, majd annak ellenjegyzésével - mielőtt a Reichstagban a kifejezett bizalmatlansági indítványt az új kancellárral szemben felvetnék - feloszlata a képviselőházat. Hindenburg elnök számára ez az értelmezés 1932-ben megnyitotta a lehetőséget arra, hogy a parlament fölött átnyúlva a "néphez apelláljon". A tartományi választásokon ugyanis 1932-ben a nemzeti szocialista párt előretört, miközben a Reichstag-ban kevesebb mandátummal rendelkeztek. Az államfő ebből azt a következtetést vont le, hogy a Reichstag mandátumeloszlása nem fedi többé az empirikus népakaratot. Felmentette a többséget élvező Brüning kancellárt, kinevezte Papent, majd ennek ellenjegyzésével feloszlata a Reichstagot. Az új választásokon győztes nemzeti szocialista párt vezérének kancellári kinevezése egyben a weimari köztársaság végét is jelentette. A parlamentarizmust csak az 1949-es bonni alaptörvény állította vissza.

**b) Olaszország:** Németországgal szemben Olaszország parlamentarizálása a XIX. század végéig - ha ellentmondásosan is, - de végbement. Alkotmányjogi alapot ehhez az 1848-ban Piemont-ra oktrojált alkotmány adta, amelynek hatályát az 1861-es olasz egyesítés után egész Olaszországra kiterjesztették. Az alkotmány szövege szerint ugyan csak alkotmányos monarchiát irányzott elő - a törvényhozás feladatának a parlament és a király között való megosztásával, ill. a király miniszterelnök-kinevezési jogának a parlamenti többségtől való függetlenítésével - ám a politikai-hatalmi viszonyok nyomására szokásjogi úton rövid idő alatt kialakult a parlament bizalmához kötött kormányzás gyakorlata. Persze az alkotmányos gyakorlat alkotmányjogi rögzítettségének hiánya folytán többször a monarchikus hatalomgyakorlás felé tolódott el a gyakorlat, egy-egy új miniszterelnök beállítottságától, illetve céljaitól függően, és nem utolsósorban a király személyének változásával. Például II. Viktor Emanuel uralkodásának kezdetén megkísérelte a kormányzást az alkotmány szövege szerint irányítani, és 1864-ben a parlamenti többséget élvező Minghetti kormányát minden további nélkül eltávolította. E kivételektől eltekintve a király általában tekintettel volt a parlamenti többségre.

A parlementre támaszkodásnak a kormányzásban e korszak Olaszországában, társadalmi-politikai okai is voltak. Épp a legkonceptiózusabb miniszterelnökök - Cavour, Crispi, Giolitti - a király és a körülötte tömörülő arisztokrácia céljaival ellentétes politikát fejtek ki. A miniszterelnökök számára a szükséges bázist a parlamentben erősebb pozíciókkal rendelkező polgárság jelentette.

Olaszországban a belső társadalmi feszültségek következtében a az 1900-as évek elejétől kezdve a parlamentarizmus korrodálódását figyelhetjük meg. A kialakuló



munkásmozgalomban mindvégig erős gyökerei voltak az antiparlamentáris beállítottságú szindikalizmusnak. A polgárság egy része és az értelmiség számára kevésnek tűnt a polgári demokrácia elért szintje, elégedetlenségük kifejezésének jogi ruháját az alkotmány oktrojált eredete szolgáltatta. (A republikánusok még 1899-ben is - néhány, sajtó és gyülekezési szabadságot korlátozó törvény hatásaképpen - alkotmányozó gyűlést követeltek az alkotmány oktrojáltságából eredő semmisségre hivatkozva). A katolikus egyház, jogai korlátozásai miatt mindvégig ellenséges maradt a parlamentarizálódással szemben. Az első világháború Olaszországra nézve ellentmondásos következményei mind jobbról, mind balról radikalizálták a fennálló rendszert alapjaiban megkérdőjelező pártokat és tömegeket. Ez teszi érthetővé, hogy az olasz parlamentarizmus védtelenné vált Mussolini 1922-es hatalomra jutása után. (Az olasz fasiszmus által alkalmazott korporációs képviseletet próbálta alkalmazni Gömbös Gyula Magyarországon, bevezette az 1934-es Dolfuss-alkotmány Ausztriában, majd a Franco-féle diktatúra Spanyolországban) A második világháború után 1946-ban született meg az új olasz alkotmány, amelyik a monarchiát eltörölve köztársasági alapon állította vissza a parlamentarizmust.

#### **4. Közép-Kelet-Európa "csonka" parlamentarizmusa**

Európa közepén és keleti országaiban későn, korlátozottan és ingadozásokkal haladt előre a polgári alkotmányjogi alapelvek kifejlődése a XIX. század második felétől kezdve. Az erre mutató tendenciák és az ellene ható erők küzdelmének megértését, nehezíti az ebben a térségben párhuzamosan haladó és az előbbit sokszor keresztező nemzeti szerveződés erőinek harca a Habsburg-birodalom és a cári elnyomás ellen.

A Habsburg-birodalomban a parlamentáris kormányzásra átállás első sokat ígérő dokumentumának, az ún. olmützi alkotmány kiadása magán viseli azt az alapellentmondást, amit bukásáig nem tudott meghaladni a Habsburg-dinasztia hatalomgyakorlása. A forradalom tapasztalataiból részben okuló Ferenc József egyrészt hatalmi szóval feloszlatta a birodalmi gyűlést, de másrészt a rögtön 1849 március 4-én kiadott olmützi alkotmányban egy sor engedményt tett a parlamentáris kormányzás felé. Kétkamarás birodalmi gyűlést irányzott elő; az alsóházba a képviselők népszavazás útján kerültek volna be, a felsőházba - szakítva annak arisztokráciára építésével - az egyes tartományi gyűlések képviselői foglaltak volna helyet. Kilátásba helyezte az alkotmány, az igazságszolgáltatás függetlenítését a közigazgatástól. Elismerte a miniszteri ellenjegyzés szükségességét a császári rendeletek érvényességéhez. A szabadságjogokról szólva kimondta mindennemű feudális jellegű személyi kötöttség megszüntetését. Párhuzamosan azonban a birodalom struktúrájának teljes átszabását igyekezett véghezvinni. Pl. Erdély és Horvátország leválasztását Magyarországtól, és közvetlenül Bécs ellenőrzése alá helyezésüket. A megbolygatott hatalmi viszonyok által keletkezett ellenállás a birodalom minden része felől, rövidesen felerősítette az abszolutisztikus tendenciákat. Ferenc József 1851 végén eltörölte a miniszteri ellenjegyzést, majd az ún. szilveszteri pátensben kimondta az olmützi alkotmány hatályon kívül helyezését.

Az 1860-as évektől fokozatosan létrehozott kiegyezések (az osztrák-magyar, majd a magyar-horvát) a legégetőbb nemzeti ellentéteket kompromisszumokra hozták, a belső parlamentarizálódás azonban mindvégig csak nehezen haladt előre. Ennek legnagyobb akadályát a szűken meghúzott választói jogosultság jelentette, ami a század végéig is mindössze néhány százalékot jelentett a felnőtt lakosságon belül, miközben Európa többi részén egyre inkább felgyorsult ennek kiterjesztése. A parlamentarizmus kialakítása szempontjából inkább fontosnak tűnnek a politikai pártok fokozatos térnyerései, különösen az osztrák, a magyar és a cseh területeken,

amelyek a monarchia bukása után lehetővé tették néhány utódállamban a polgári demokrácia intézményeinek élővé válását. Az Osztrák-Magyar Monarchia alatt kialakuló másik lényegesebb közjogi eredmény, a képviseleti intézmények bizalmához kötött kormányzás egyes elemeinek kialakítása. Bár az uralkodónak mindvégig erős beleszólása és befolyása volt a kormányzat meghatározásába, mind a birodalom közös miniszterei, mind az önálló magyar és osztrák kormányzat vonatkozásában – a parlamenti pártviszonyok alakulásától nem tekintett el a kormányok összeállításánál.

A meg nem oldott nemzeti problémák és a vesztes első világháború nyomán a széthulló Monarchia utódállamai közül alkotmányjogi síkon tisztán valósította meg a polgári alkotmányos formákra épített hatalomgyakorlást *Ausztria* és *Csehszlovákia*. Nálunk a Horthy-rendszer két nemzetgyűlési ciklus után visszatért a kétkamarás országgyűlés rendszerre. A *lengyel* polgári alkotmányosságot, amely az 1920-as évek első felében valósult meg, néhány év után Pilsudski diktatúrája váltotta fel. *Romániában* a monarchia mindvégig ellenállt a parlamentarizálásnak; *Jugoszláviában* a politikai hagyományok hiánya mellett a feszítő nemzeti ellentétek sem tették lehetővé a polgári alkotmányjogi alapelemek kialakulását: I. Sándor kormányzata mindvégig az erőszakon alapult.

*Az első világháború után, az 1920-as évekre a polgári parlamentarizmus, az említett néhány kivételtől eltekintve, Európa nagy részén egy rövid történelmi pillanatra elfogadottá vált. A fokozódó társadalmi feszültségek és az igazságtalan békeszerződések következtében azonban olyan tendenciák kezdtek erősödni, amelyek a diktatúrák kialakulásának kedveztek. Olaszországban 1922-ben Mussolini számolta fel a parlamentarizmust; nem sokkal később Pilsudski Lengyelországában tértek el a parlamentarizmustól; Hitler hatalomra jutása 1933-ban a weimari alkotmány végét jelentette; 1929-ben majd 1934-ben Ausztriában tolódt el a hatalmi súly az elnökre a parlamenttel szemben. Mindezek az alkotmányjogi változások folyamán a politikai szféra egészében is változások jöttek létre. A pártok radikalizálódnak, milliós tömegpártok utcai harcokban csaptak össze, fegyveres rohamosztagokra tevődött át a hangsúly a parlamenti összecsapások helyett. Az ideológiai szférában mind balról, mind jobbról a parlamentarizmust megkérdőjelező eszmék kezdtek mozgatni milliós tömegeket. A parlamentarizmus Közép- és Kelet-Európában egy időre védtelenné vált.*

### XIII. fejezet

## A parlament, a kormány, az államfő és az alkotmánybíróság viszonya

#### 1. A parlament és a kormány

A demokrácia az államhatalom társadalmi akaratokhoz kötöttségét jelenti, és ennek technikai megvalósítását meghatározott központi állami pozíciók periodikusan visszatérő választásokhoz kötésével biztosítják a modern társadalmakban. A fő szabály szerint az állam polgárai a parlament tagjait választják ily módon meg, átruházva ezzel egy ciklusra a nép szuverenitását erre a szervre, és a nép által választott parlament a rá átruházott szuverenitásból eredően megalkotja a neki felelős kormányt, ill. megválasztja a főként szimbolikus és reprezentatív jogköröket ellátó államfőt. Ilyen esetben az államhatalom működésének központi tengelyét a parlament és a neki felelős kormány viszonya jelenti, az államfőnek csak akkor jut érdemi szerep, ha ebben az alapviszonyban valamilyen zavar támad, és e zavart a parlament ill. a kormány nem képes az erre előirányzott eszközökkel megoldani. Létezik azonban az államhatalom társadalmi akaratokhoz kötöttségének olyan modellje is, amikor mind a parlamentet, mind az államfőt közvetlenül választják meg az állampolgárok, így ruházzák át szuverenitásukat megosztva a két legfőbb állami szervre. E modell alkotmánytechnikailag tiszta megoldását jelenti az Egyesült Államok alkotmányos berendezkedése, ahol az így kettéosztott államhatalomban az államfő mellé telepítik az állam folyamatos működtetését végző minisztériumokat és minisztereket, elszakítva a parlamenttől, amely döntően csak a törvényeket alkotja meg a másik hatalmi ág működése számára, és vizsgáló bizottságokkal ellenőrizheti a felmerült törvényellenességeiket. Az állampolgárokhoz való "kettős visszakötésű" modell azonban nem mindig ilyen tiszta logikával valósul meg az egyes országokban. Pl. Ausztriában az államfőt is közvetlen választással választják meg, ám ezután ő is csak olyan szűk jogkört kap, mint ahol a parlamenttől ered a megbízása. Itt tehát egyszerűen funkciótlan az államfő közvetlen választása és ez így alkotmánytechnikailag bizonyos fokig mint hibás konstrukció tekinthető. Nagyobb zavart okoz e "kettős visszakötés" Franciaországban ahol a közvetlenül választott államfő nagyon széles jogköröket élvez, de mivel a vele együttműködni kénytelen kormány a parlament bizalmához is kötött, így, ha a két különfutó választás egy-egy periódusban eltérő pártoknak juttatja a két helyen a meghatározó szerepet, akkor állandó kormányozhatatlanság veszélye fenyeget. E néhány esettől eltekintve azonban a modern demokratikus államok túlnyomó többsége az említett fő szabály - vagyis az egyetlen közvetlen választással a társadalom tagjaihoz visszakötött modell - szerint építi fel központi állami szervezeti rendszerét, így a parlament és a kormány viszonya jelenti az államhatalom működésének fő tengelyét.

E viszonyt négy kérdéskör mentén kívánjuk elemezni, mindenhol felvillantva az összehasonlító alkotmánytani aspektusokat, majd ezek után mindenkor a mai magyar megoldások elemzésére kerül sor: 1. Meg kell nézni a *kormány parlamenti felelősségének kérdéskörét*: milyen fokozatai lehetségesek ennek felelősségének, és

hogyan oldja ezt meg a magyar alkotmány. 2. Második kérdéskört a *kormány parlament-felosztási joga* jelenti. 3. A *kormánytagság és parlamenti képviselői pozíció viszonyának elemzése* a két szerv viszonyának egésze után mikroszintre viszi le a vizsgálatot. (Összefér-e ez a két külön szervezetben viselt pozíció, vagy egyenesen feltételezi-e egymást stb.?). 4. Végül a *kormány törvényjavaslattevő és törvényelőkészítő szerepének elemzése* a negyedik sík, amely új oldaláról tudja bemutatni a kormány és a parlament viszonyát.

### 1.1. A kormány parlamenti felelőssége

A magyar alkotmányos berendezkedés az európai főszabályt követve a központi állami szervezeti rendszert egyetlen pontnál, a parlamentnél kötötte az állampolgárok választásához, így az államhatalom működésének központi viszonyát jelenti a parlament és a kormány közötti kapcsolat. Ebben a kapcsolatban a parlamentnek kell, hogy legyen egyértelmű domináló szerepe, és ezt fejezi ki a kormány parlamenti felelőssége. Azt azonban, hogy pontosan milyen erősséggel kötik a kormányt a parlamenthez, vagy ezzel szemben néhány absztrakt pontra szűkítik ezt a felelősséget, jobban biztosítják a kormány autonómiáját - egy választási perióduson keresztül - a parlamenttel szemben, alapvetően a parlament funkciójára vonatkozó két eltérő szemlélet közötti állásfoglalás dönti el. A század elején, a monarchiák bukása utáni új demokráciákban - és ez most ismétlődik enyhébb fokban a kelet-európai egypártrendszerek bukása után is - a politikai közvélemény hajlott arra az álláspontra, hogy a kormányt mint a parlament egyik - igaz különösen fontos - bizottságaként fogja fel, amely csak laza kontúrokkal különülhet el a parlament többi képviselői csoportosulásától. E felfogás spontán módon vonta maga után a kormány könnyű megbuktatását lehetővé tevő feltételek rögzítését az alkotmányokban - vagy legalább az ez alapján alakuló alkotmányos gyakorlatban. Egy ezzel szembenálló felfogás szerint a parlament maga képtelen a kormányt és a kormányzást ilyen intenzíven magában tartani, és feladata pusztán az, hogy szocializálja a hivatalos politikusokat ill. terepet adjon az alternatív kormány- és miniszterképes politikuscsoportok kineveléséhez (l. Schmitt 1958:341). Attól függően, hogy az alkotmányozás idején melyik álláspont dominál a mérvadó alkotmánykészítő körökben, lesz megbuktatható könnyebben vagy nehezebben alkotmány szerint, és alakul a kormány parlamenti felelőssége.

Ha egy skála mellett akarjuk a kormány parlamenti felelősségének fokait felvázolni, akkor - a felelősség erősödésének irányában - a következő főbb megoldásokat lehet jelezni:

1. *Konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal történő kormánybuktatás.* Ez a megoldás biztosítja a legnagyobb autonómiát a kormánynak a parlamenttel szemben. Ugyanis ebben az esetben a kormánynak nemcsak el kell veszteni a parlamenti többség bizalmát, hanem ugyanakkor egy másik kormányfő személyében is meg kell egyeznie a parlamenti többségnek, aki - "meghalt a király, éljen a király!" - egyazon aktuálssal válik kormányfővé, amivel a hivatalban levő kormányt és kormányfőt megbuktatja a parlament.

2. *Az egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal történő megbuktatás* már erősebben és folyamatosabban odaköti a kormányt a parlamenthez. A modern parlamentarizmus történetében azonban egy sor korlátozás létrejött a különböző országokban, amelyek a kormányok stabilitását szem előtt tartva vették körül ilyen óvintézkedésekkel a bizalmatlansági indítvány intézményét. Például az egyik ilyen sűrűbben előforduló

korlátozás, hogy a bizalmatlansági indítvány parlamenti bejelentése után egy "lehülési időszakot" (néhány napot) tesznek kötelezővé a bizalmatlansági indítvány fölötti szavazás előtt, és ezek lehetőséget adnak a kormánynak, hogy rendezze sorait a parlamentben. (Angliában, ahol három nap "lehülési időszakot" ír elő az alkotmányos szokás, a hatvanas években egy nagybeteg képviselőt toloszéken is bevittek a szavazás idejére, mivel ezen múltott a kormánytöbbség sorsa!) Egy másik elterjedtebb korlátozás, amikor előírják, hogy egy meghatározott időszakon belül a sikertelen bizalmatlansági indítvány után nem lehet újabbat előterjeszteni. Egy további verzió csak azt tiltja, hogy az a parlamenti párt amely ilyen sikertelen indítványt előterjesztett, nem ismételheti meg ezt egy időszakon belül, vagy akár az egész ciklus alatt.

3. Még tovább nő a parlamenti felelősség erőssége, ha *kifejezett bizalmatlansági indítvány nélkül is meg lehet bizonyítani a kormányt*, és bizonyos fontos törvényjavaslatok (pl. alkotmánymódosítás, költségvetési törvény etc.) parlamenti leszavazása is a kormány bukását vonja maga után.

4. Végül a parlamenti felelősség extrém erősségű foka, ha *bármilyen kormányjavaslat* parlamenti leszavazása kötelezővé teszi a kormányfő számára a kormány lemondásának benyújtását. Ekkor már valóban csak mint egy parlamenti bizottságot lehet a kormányt felfogni, amelynek tagsága és tevékenysége csak laza kontúrokkal és mindig változó összetételben emelkedik ki a többi parlamenti képviselő közül.

**A magyar alkotmányos szabályozás.** A kormány parlamenti felelősségét előíró szabályok elemzése előtt jelezni kell röviden a kormány megalakulásának magyar szabályozását. A legtöbb parlamentáris rendszerű országban a kormányfőt - a parlamenti többségi viszonyokra tekintettel - az államfő nevezi ki, és a parlament előtt a kormányt és programját bemutató kormányfőt ezután megbuktathatja a parlamenti többség - amennyiben az államfő nem megfelelően vette figyelembe a parlamenti erőviszonyokat. A magyar szabályozás technikailag eltér ettől, mert a köztársasági elnöknek csak javaslati jogot ad a kormányfő személyére nézve, és az országgyűlés - tagjai többségének szavazatával - megválasztja azt. (Alk. 33.§.(3))

Ha formáljogilag szokatlan is ez a szabályozás, tartalmilag nem jelent lényeges eltérést ez a főszabályt jelentő megoldástól, mivel itt ugyanúgy 50 % plusz egy szavazat kell a kormány hivatalba lépéséhez. (Lásd ennek kritikusabb értékelését: Schmidt 1992:45-49). Bizonyos fokig hasonló persze a német és a spanyol megoldás is a magyarhoz. Ugyanis a német alaptörvény 63. cikkelye értelmében a kancellárt az államfő előterjesztésére a Bundestag választja meg, és ehhez járul az így megválasztott személy államfő általi kinevezése. A spanyol alkotmány - amely sok esetben a németet vette alapul - az államfő által miniszterelnöknek javasolt személy fölött - a jelölt politikai programjának meghallgatása után bizalmi szavazást tart, és a bizalmat kapott személyt az államfő nevezi ki miniszterelnöknek. Végül is a végső kinevezési aktus itt is az államfőé, míg a magyar megoldásban ez elmarad. (Lásd a spanyol alkotmány 19.cikkét.)

A bizalmi kérdést két oldalról vethető fel a magyar alkotmányos szabályok szerint. A parlament oldaláról felvethető a bizalmi kérdés a kormány irányában, de csak az előbbi skálán jelzett legszűkebb terjedelemben, *a konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában*. Ez tehát nagy autonómiát ad a mindenkori kormánynak. (L. Alk.39/A.§./1/) Másrészt felvethető a bizalmi kérdés a kormány oldaláról is, önmagával szemben két úton is: 1. felvetheti önmagában is a bizalmi szavazást a kormány, 2. de úgy is, hogy egy általa benyújtott előterjesztés feletti szavazást egyben bizalmi szavazásnak is nyilvánít. (L. Alk.39/A./2/-/3/) Az utóbbi megoldás rációja érthető, mivel bizonyos esetekben a kormányfő egy általa rendkívül fontosnak tartott

törvényjavaslat parlamenti elfogadását úgy is el tudja érni, hogy bár parlamenti többség ellene lenne a javaslatnak, de a kormány megbuktatását nem hajlandó vállalni. Az egyszerű bizalmi kérdés-felvetés a kormány részéről azonban - miközben másik oldalról az alkotmányunk konstruktív bizalmatlansági indítvány védi a bizalmi kérdés könnyű felvetése ellen - logikátlanak tűnik. Az eredeti német verzióban - ahonnan mindkettőt átvették az 1989-es alkotmánymódosítás készítői - ehhez a megoldáshoz csatlakozik az, hogy ha a kancellár bizalmi kérdés felvetését ön maga irányában a parlamenti többség által a bizalmatlanság kimondása követi, akkor a kancellár javaslatára az államfő feloszlathatja a Bundestagot. És mivel az államfő - egy kibővített parlamenti gyűlés többségi szavazatával választottan - a legtöbb esetben ugyanabból a politikai táborból származik, mint a kancellár, így várhatóan követni fogja a kancellár parlament-feloszlatási javaslatát. Így pedig meg lehet előzni egy készülő konstruktív bizalmatlansági indítványt, amely sikere esetén egyben a politikai ellenzék egyik pártvezérét emeli a kancellári székbe. (Persze ehhez az az előfeltevés kell, hogy a parlamenten kívül az állampolgárok többsége az adott időben a mostani kancellárt támogatja, így megéri a parlament-feloszlatás és az új választás nehéz procedúrájába belemenni.) Nos, tehát a német szabályozásban ez a kormány önmagával szembeni bizalmi kérdés-felvetésének rációja, és a magyar szabályozás e nélkül emelte át.

## 1.2. A kormány parlament-feloszlatási lehetőségei

A kormány parlament alá rendelését az előbbieken elemzett bizalmi kérdéskör jelentette. A másik oldalról azonban a modern alkotmányok a kormány oldalára is telepítenek jogosítványokat a parlamenttel szemben, és itt a legfontosabb jogosítvány a parlament-feloszlatás indítványozásának lehetősége az államfő felé, aki bizonyos esetekben mérlegelheti az indítvány teljesítését, más esetekben köteles annak mérlegelés nélkül eleget tenni ennek. A különböző országokban eltérő megoldásokat láthatunk ezen a területen, és az elmúlt másfél évszázadban is változó tendenciák figyelhetők meg.

A parlament feloszlatási lehetőségének eltérő modelljeit úgy lehet megérteni a legjobban, ha egy skála két végpontjaként ábrázoljuk egyrészt a kormányt és a végrehajtó hatalom teljes integrálását a parlament működésébe, másrészt a parlamenttől teljesen független végrehajtó hatalom konstrukcióját. Ezekben az esetekben kizárt a parlament feloszlatása, és ha egy konkrét alkotmányos berendezkedés az egyik vagy a másik végső pont felé közel esik, akkor tendenciaszerűen a parlament feloszlatási lehetőségeinek szűkülését lehet megállapítani. Persze abban alapvető különbség van a két eltérő végső pont között, hogy a teljes parlamentbe integráltság esetén a kormánnyal szemben a legkönnyebben fel lehet vetni a bizalmi kérdést, és meg lehet buktatni, míg a másik végső pontnál a parlament feloszlatásának hiányával együtt hiányzik végrehajtó-hatalom felelőssége is a parlament előtt. Ezzel szemben, ha a skála közepe felé esik egy vizsgált alkotmányos berendezkedés, akkor a kormánnyal szembeni bizalmi kérdés felvethetőségével arányban állónak találhatjuk a kormány jogosítványait a parlament feloszlatásának indítványozására. Csak jelzésszerűen említjük a parlamentbe integráltság szélső pólusára a franciák III. Köztársaságát a múlt század utolsó évtizedeitől a második világháborúig, amikor a kormány könnyű megbuktatási lehetőségével szemben a kormány oldalán semmilyen jogosítvány nem állt rendelkezésre, és a parlament feloszlatására egyáltalán nem volt lehetőség. Ennek eredményeként a stabil parlamenttel szemben egy örökké cserélődő kormány állt - a III. Köztársaság 65 éve alatt 100 kormányt "fogyasztott el" a berendezkedés - és a

végrehajtó hatalom folyamatos irányítása a miniszterekből átruházódott a stabilabb parlamenti bizottságokra (Loweinsten 1967:88). Másik oldalon az Egyesült Államok parlamenttől függetlenített végrehajtó hatalmi konstrukciója áll, ahol a minisztereknek nincs parlament előtti felelőssége, de a másik oldalról a Kongresszus sem osztható fel a végrehajtó hatalom feje, az elnök által.

A modern alkotmányok többsége azonban a két szélső pólus között található az említett skálán, és valamilyen fokban lehetséges a parlament felosztatása. A parlament felosztatási lehetőségének elméleti alapját a következőképpen lehet megadni: a parlament két választás között megjeleníti a nép szuverenitását, ideiglenes átruházás révén gyakorolja a legfelsőbb hatalmi jogosítványokat, és a mindenkor felelős kormány révén működteti az állam gépezetét. Két választás között azonban nagy változások jöhetnek létre a társadalom domináns csoportjainak véleményeiben, és ha szembekerül a kormány politikája a parlamenti többséggel, lehetséges, hogy épp az előbbi áll közelebb az új társadalmi többségi véleményhez. A parlament felosztatása így nem más, mint fellebbezés a hatalom forrásához, a néphez - a mostani parlamenti többséggel szemben - és az új választások kiírása után döntsön a nép maga, hogy támogatja-e a jelenlegi kormánypártot, vagy az ellenzéki pártokra szavazva megvonja tőle a bizalmat. A parlamenti többség és a kormány szembekerülésének egyik lehetséges következménye a modern alkotmányokban a bizalmi kérdés felvetése és a kormány bukása, illetve másik megoldási irány, amikor a kormány javasolja ilyen esetben a parlament felosztatását és az új választások kiírását. A fő szabály szerint az ezt elrendelő államfőnek ezt teljesíteni kell, és csak nagyon szűk mérlegelési joga van - ti. esetleg nem osztatja fel a parlamentet, és inkább felmentve a jelenlegi kormányfőt, új személyt bíz meg az ellenzék soraiból a kormányalakítással -, de néhány alkotmányban szélesebb mérlegelési jogkör is található.

Az elméleti elemzés után nézzük meg néhány alkotmány megoldását a parlament felosztatásának lehetőségére. (A sort a tágabb felosztatási lehetőségtől a szűkebb felé folytatjuk majd.)

A legszélesebb parlament-felosztatási indítványozási joggal - az alkotmányos szokásjog alapján - az *angol* kormányfő rendelkezik, és ennek elrendelése felett az utóbbi évszázadban már nincs mérlegelési joga az államfőnek. (Hartmann/Kemmf 1989:128). A bevett alkotmányos szokások szerint már az is kötelezően maga után vonja az angol Alsóház felosztatását, ha a kormány egy fontos törvényjavaslatát elutasítja a parlamenti többség - igaz, erre a múlt század végétől nem volt példa. Ennek megértéséhez persze tudni kell, hogy az angol pártrendszer hagyományosan két nagy párt váltógazdaságára épül, és e két nagy párt - a Munkáspárt és a konzervatívok - az elmúlt évszázadban a legteljesebb frakció-fegyelmet építettek ki a parlamentben. A teljes ciklust nem is tölti ki általában az Alsóház, hanem a kormánypárt számára kedvező időben felosztatják a kormányfő javaslatára, és kiírják az új választásokat.

Az angolhoz hasonlóan széles a parlament-felosztatási jog az 1975-ben hatályba lépett *görög* alkotmányban is, azonban a kormányfő javaslattételi joga fölött itt széles mérlegelési joga van a köztársasági elnöknek. (L. a görög alk. 37.cikkely /4/ ill. /41/ cikkelyt.) A parlament-felosztatási jogot még jobban elszakítja a kormányfőtől a *portugál* és a *finn* alkotmány, ahol az előbbiekhöz hasonló szélességű felosztatási jog egyedül a köztársasági elnököt illeti meg, és ehhez az aktushoz nem szükséges miniszteri ellenjegyzés. (Lásd a portugál alkotmány 136. cikk. e. pontját ill. 143.cikk./1/ bekezdését; a finn szabályozáshoz: Hartmann/Kemmf 1989:56) Ugyanilyen szélességű a *francia* köztársasági elnök parlament-felosztatási joga is. A hatályos *spanyol* alkotmány ezzel szemben a parlament felosztatásának kezdeményezési jogát döntően a kormányfőnek juttatja (l. 115.cikk.), igaz, néhány korlát beiktatásával az angol miniszterelnök korlátlan-felosztatás kezdeményezési

jogához képest. Meg kell jegyezni a spanyol modellnél, hogy így itt asszimetria áll fenn a parlament és a kormány között, mivel a parlament csak konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal buktathatja meg a kormányt, míg a kormány tágabb lehetőséggel rendelkezik a kormány felosztatására. Ez az asszimetria már eltűnik a *német* alaptörvényben - és talán itt a legszűkebb parlament-felosztási jog a modern parlamentáris rendszerekben -, mivel itt a parlament oldalán lévő konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal szemben a kormány számára egy hasonlóan szűk felosztás-indítványozási jog áll rendelkezésére. Itt két precízen megfogalmazott eset lehetséges csak a parlament felosztatására, és mindkettő fölött elsősorban az államelnöknek van mérlegelési joga. Az első eset, amikor a Bundestagban többségi támogatás híján végül is relatív többséggel válik valaki kancellárjelöltté, és ekkor az elnök vagy kinevezi, vagy inkább felosztatja a Bundestagot, új választást kiírva (l. a német alaptörvény 63.cikk. /4/ bek.-ét). A kancellárnak csak a másik esetben van javaslattételi joga a parlament felosztatására. Ez az eset áll elő, ha a kancellár felveti önmaga iránt a bizalmi kérdést a Bundestagban, és ott leszavazzák. Ekkor kérheti a kancellár a lemondás helyett az államfőtől a Bundestag felosztatását és új választás kiíratását. Ám az államelnök nem köteles ennek eleget tenni (l. 68. cikk. /1/). Ebben a modellben tehát - a konstruktív bizalmatlansági indítvány sikerének valószínűtlensége ill. a szűk körű parlament - felosztási jog miatt - gyakorlatilag a két választás között stabil parlamenttel szemben a szintén stabil kormány áll, és a parlament szerepe a törvényhozásra szűkül, míg a kormány a ciklus folyamán - a törvények keretein belül - autonóm módon intézi az állam ügyeit (Saalfeld 1990).

**A magyar alkotmányos szabályozás.** Három eset lehetséges a magyar alkotmány szerint a parlament felosztatására: 1. Az Országgyűlés kimondhatja felosztatását maga is megbízatásának lejárta előtt; 2. a Köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, ha 12 hónapon belül legalább négy esetben megvonta a bizalmat a kormánytól; 3. végül feloszlathatja a köztársasági elnök az Országgyűlést, ha az általa miniszterelnöknek javasolt személyt az első személyi javaslat előterjesztésének napjától számított személyt, 40 napon belül nem választja meg az Országgyűlés (l. a magyar Alk.28.§./2-3/). Elemezzük részletesen ezeket az eseteket.

**1. A parlament önfelosztási joga.** Alkotmánytechnikailag szokatlan ez a lehetőség egy többpártrendszerű parlament esetében, és ellentmond a parlament - kormány - államfő közötti összefüggésre építő modern alkotmányjogi berendezkedés logikájának. Ténylegesen azonban e szabályozásnak az ország mindenkorai pártviszonyai döntik el a tartalmát. Egy széttagolt többpártrendszerben - amelyet a listás választások nagy súlya eleve valószínűsít - nem gyakorlati a parlament önfelosztási jogának gyakorlása, mivel az új választások eredményeinek ilyen esetben létező nagy bizonytalansága nem ösztönzi a képviselők többségét egy ilyen lépésre. Ha azonban létrejön egy párt - vagy egy pártkoalíció - stabil egysége és ennek centralizált vezetése, akkor már elképzelhető olyan eset, amikor a kormányzó parlamenti többség - kalkulálva pl. a parlament megbízatásának lejárta körül beálló és előrelátható negatív helyzettel - inkább egy előrehozott választással igyekszik megtartani a kormányrudat. Tulajdonképpen ezt teszi az angol miniszterelnök is, amikor kezdeményezi a királynőnél az Alsóház felosztatását. Ilyen pártkonstelláció esetén tehát értelmet kaphat a parlament önfelosztási joga, de mivel ehhez többségi szavazat kell, ténylegesen a parlamenti többség feje, a kormánypárt frakcióvezére (vagy koalíció esetén: vezérei) osztatja fel a parlamentet.

**2. Parlament-felosztás az egy éven belüli négy bizalom-megvonás esetén.** Ebben az esetben a köztársasági elnököt illet meg a felosztási jog. Fontos itt kiemelni, hogy ehhez az aktushoz nem kell a miniszterelnök ellenjegyzése, az alkotmány csak véleményének kikérését írja elő - mint ahogy Országgyűlés elnökének és a parlamenti frakciók vezetőinek véleményét is ki kell kérni. Az alkotmány szóhasználatára szerint



azonban e vélemények követése nem kötelező a köztársasági elnök számára (l. a magyar Alk. 28.§. /3/). Ha szélesebb kontextusban nézzük ezt a feloszlatási jogot, akkor valószínűtlennek kell ezt a helyzetet tekinteni. Ugyanis az Országgyűlés csak konstruktív bizalmatlansági indítványban vonhatja meg a bizalmat a kormánytól, és ez egy éven négy esetben nyilvánvalóan nem valószínű. A bizalom felvetésének másik módja pedig a kormány oldaláról önmagával szemben - mint már jeleztük - döntően alkotmánytechnikai tévedésnek tekinthető, mivel ennek rációja az eredeti német verzióban - ahonnan átvették az 1989-es alkotmánymódosítás készítői - az ehhez kapcsolt parlament-feloszlátás indítványozási jog, ami viszont kimaradt a magyar alkotmányból, így pedig funkció nélküli.

**3. A miniszterelnök megválasztásának sikertelensége esetén létrejövő parlament-feloszlátási jog.** A miniszterelnök személyére javaslatot kizárólag a köztársasági elnök tehet, és ha az általa javasolt első személyt nem választja meg a parlament, akkor új személyt is csak a köztársasági elnök javasolhat. (Szemben pl. a német megoldással, ahol az ilyen elutasítás után már szabadon lehet javaslatot tenni a Bundestag tagjai közül a kancellár személyére, és nem kell újabb államfői előterjesztés ehhez.) Mindenesetre, ha az első személy előterjesztésének napjától 40 nap eltelte után sem választ a parlamenti többség miniszterelnököt, akkor a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést. Ellenjegyzés ehhez sem kell, csak az előbb említett véleménykitéréseket írja elő a magyar alkotmány. Ez az eset már valóban komoly hatalmat jelent az államfő számára, különösen azért mert kizárólagos joga van a miniszterelnök személyére javaslatot tenni. Ugyanis ha pl. politikai szándékból fel akarja oszlatni az Országgyűlést, akkor - a kormány megbízatásának valamilyen okból létrejövő megszűnésekor - feltehetően olyan személyt javasol, aki számára többségi támogatás nem valószínű a képviselők között, és 40 nap eltelte után erre tekintettel feloszlatja a parlamentet. A kormány megbízatásának megszűnése esetei közül nem valószínű az, hogy ez lenne a gyakorlat az Országgyűlés megválasztása utáni időszakban - hisz az éppen lefolyt választás óta nyilván nem történik még addig tömegesebb vélemény-eltolódás. De pl. a miniszterelnök halála esetén bekövetkező megszűnéskor már gyakorlati lehet egy olyan politikai mérlegelés a köztársasági elnök részéről, hogy a parlament feloszlatására és az új választások kiírására játszva eleve esélytelen jelöltet hoz csak javaslatba. Mindenesetre nyilvánvaló, hogy ilyen esetben a mérlegelést elsősorban az fogja befolyásolni, hogy a köztársasági elnök egy szilárd kormánytöbbséggel rendelkező párthoz tartozóan került-e ebbe a pozícióba, vagy egy koalíciós kormány esete forgott fenn, amikor eltérés lehet a domináns kormánypárt és a köztársasági elnök pártállása között. (Az 1990-es választást követő pártállás szerinti szembenállás a köztársasági elnök és a miniszterelnök között nem az alkotmány vonatkozó rendelkezéseiből következett - azok alapján ez nem is jöhetett volna létre a politikai fordulat utáni első parlamenti ciklusban - hanem a politikai átmenet sajátos körülményei között szükségessé vált SZDSZ és MDF közötti "paktum" egyik mellékterméke volt. Az alkotmány rendelkezései a köztársasági elnök választásáról épp kiküszöbölni igyekeznek egy ilyen szembenállás lehetőségét. De erre később részletesen kitérünk még.)

### 1.3. A kormánytagok és a parlamenti képviselők viszonya

A kormány és a parlament viszonyának teljesebb megértéséhez tartozik a kormánytagság és a parlamenti képviselőség betöltőinek viszonya is. Itt alapvetően három viszonyulás lehet és ezeknek eltérő következményei vannak a politikai rendszer működésére:

- Az egyik modellben a kormánytagsághoz - miniszteri és államtitkári pozíció

elnyeréséhez - előfeltétel, hogy az adott személyt előtte parlamenti képviselővé válasszák.

- Ezzel ellentétes megoldás, amikor a két pozíció között összeegyeztetlenséget mondanak ki egy országban az alkotmányjogi szabályok.

- Végül lehetséges, hogy szabályozatlanul hagyják ezt a kérdést, s mind a képviselők közül, mint rajtuk kívüli körből is lehetséges a kormánytagság.

Az első megoldásnak - a parlamenti képviselőséghez kötött miniszteri és államtitkári posztoknak - Angliában alakultak ki a szabályai, és elméleti megokolását úgy lehet megadni, hogy ezzel a megoldással a kormány parlamentnek alárendelését igyekeztek egy további garanciával biztosítani. A kormány tulajdonképpen, mint egy - persze legfontosabb - "parlamenti bizottság" szerepel ebben a koncepcióban, és ez minden módon magával vonta a képviselők kizárólagos jogát a kormánytagságra. Az ezzel szembenálló második modell - a két pont összeegyeztetlenségének modellje - végrehajtó hatalom törvényhozástól való elválasztásának megoldásán nyugszik, és az Egyesült Államok alkotmánya berendezkedése valósította ezt meg legtisztábban. Így döntően azok az országok, ahol eltolódások történtek a prezidenciális kormányforma felé, veszik át a két pont összeegyeztetlenségének tételét. Végül a harmadik megoldásra kitérve csak annyit lehet mondani, hogy ahol ez a szabályozatlanság áll fenn, - vagyis nem is tiltják, nem is teszik kötelezővé a képviselői posztot a miniszteri pozíció elnyerésénél - ott egyszerűen nem vetették fel ezt a kérdést.

Ténylegesen azonban ma már nem is a fenti elméleti megokolások adnak magyarázatot az eltérő megoldások következményeire. A nem képviselő miniszter interpellálhatóságának rögzítésével és felelősségének szabályozásával biztosítható az ilyen miniszter parlamenti kontrollja is. Másik oldalról, ha ki is zárják a parlamenti képviselőség lehetőségét a miniszterek esetében egy fél-prezidenciális alkotmányjogi berendezkedésben, a kormány *egészének* a parlament bizalmához kötöttsége lehetővé teszi az egyes miniszterek fölötti végső parlamenti kontrollt. Sokkal fontosabb az a hatás, amit a két szélső megoldás a miniszteri posztok professzionális politikusokhoz kötöttsége szempontjából okoz. Ha ugyanis a miniszteri poszt előfeltétele az előzetes parlamenti képviselővé választás, akkor ez kizárja fő szabály szerint a nem-politikai pályáról miniszteri posztba kerülést. Hiába fut be valaki kiváló közgazdász, jogász, vagy egyéb szakmai karriert, ebben az esetben kizárt egy szakmájához közeleső miniszteri bársonyszékbe kerülése, mert előtte a parlamenti képviselői posztért folyó választási küzdelemben kellene helyt állnia, itt tömeggyűléseken fellépnie stb. A hivatásos politikusi pályára szocializálás mai gyakorlata mellett gyakorlatilag kizárt, hogy egy más pályára szocializált szakember itt sikerrel szerepelhessen. Ennek hatására a politikai hatalom csúcsait jelentő miniszteri posztokra fő szabály szerint a több évtizedes parlamenti gyakorlatot maguk mögött tudó professzionális politikusok kerülnek. Az ezzel szembenálló megoldás, amely pedig épp kizárja a parlamenti képviselői poszt betöltőit a miniszteri bársonyszék elnyeréséből, tendenciaszerűen a professzionális politikusokon túli körből rekrutálja a minisztereket. Itt egyrészt a már nagy szakmai karriert befutott és szakmájában elismert személyek is számba jöhetnek, de a közigazgatási felsőbürokrácia tagjai is szerepelhetnek rekrutációs bázisként. Ez utóbbi esetben azonban nagy eltéréseket lehet látni. Pl. Franciaországban, ahol miniszteri kinevezés esetén le kell mondani a képviselői mandátumról, és az elmúlt fél évszázadban a felsőbürokrácia tagjai közül került ki a miniszterek tekintélyes hányada, a mindenkor miniszterek saját minisztériumi kabinetjében nevelődik ki a jövő miniszterek nagy része. Ez pedig a közigazgatási tevékenységhez való közelséget jelent, szervezeti hierarchiákba betagozódást - és főleg a nyilvános parlamenti vitákban részvételtől való távolságot (l. Blondel 1991:5-18). Az Egyesült Államokban ezzel szemben jobban bekerülnek a jövő miniszterek körébe az elnökjelöltek választási küzdelmeit segítő politikusok is a szakmai tekintélyek mellett, amelyeket gyakran láthatunk egy-egy elnök miniszteri garnitúrájában. Az európai

politikai rendszereket illetően azonban összefoglalóan el lehet mondani, hogy a képviselőséghez kötött miniszteri poszt a hivatásos politikusok karriervonalait a közigazgatást közvetlenül irányító kormánytagságig futtatja fel, és ez a politikai kompromisszumkötések utolsó fórummá teszi a kormányt. Ám ha az ezzel szembenálló megoldás érvényesül, akkor a kormányban szűkül a hivatásos politikusok aránya és a politikai elvi kérdések eldöntése erősebben a kormányt közvetlenül kontroláló államfő és/vagy egy kormányfő kezébe összpontosul.

Ha részletesebben kívánjuk szemügyre venni e három lehetséges modell megvalósulását a különböző országokban, akkor azt láthatjuk, hogy formáljogilag az explicit állásfoglalás a két pont viszonyát illetően - összekapcsolását vagy egymás kizárásának rögzítését - csak kevés alkotmány, vagy alkotmányos gyakorlat rögzíti. Kifejezett összekapcsolást csak Írország, Ausztrália és Nagy-Britannia esetében találhatunk, kifejezett tiltást pedig a franciák ma hatályos alkotmányában, ill. a holland közjogi szabályokban. Japán alkotmánya pedig egyedülálló módon kifejezetten megengedi, hogy miniszter kinevezhető a parlamenti képviselőkön kívüli körből is (Beyme 1975:580). Franciaországban az 1958-ban végbement prezidencializmus felé eltolódásból következett a képviselőséggel összeegyeztethetetlen miniszteri poszt szabályának kimondása, és ez azt jelenti, hogy a miniszteri kinevezés után le kell mondani a képviselői mandátumról. Hollandiában a miniszteri kinevezés után 3 hónapig még megtarthatja a kinevezett miniszter a képviselői mandátumot, ám azután le kell mondania erről. Szemben Franciaországgal, itt nem a prezidencializmus felé eltolódás adja e szabályozás elvi alapját, hanem inkább a múlt század második felétől élő maradt "szakember-ideológia" (Beyme 1975:583). Ez utóbbi megértéséhez el kell mondani, hogy a pártok kialakulásával és az államhatalom többpártrendszerre épülésének első szakaszában a legtöbb nyugat-európai országban nagy mértékben formálta a "szakember kontra politikus" szembeállítás ideológiája a kormányok összetételének gyakorlatát. A többpártrendszer parlamentben megjelenését hosszú évtizedes harcok során elismerték a parlamentarizálódó monarchiák, de a végrehajtó hatalom közvetlen gyakorlását végző miniszteri posztokról igyekeztek távol tartani a parlamenti pártpolitikusokat. (Kivétel volt itt a már korábban parlamentarizálódott Anglia és 1873 után a "szuperparlamentarizmus" útjára lépett Franciaország egészen 1958-ig). A legtöbb parlamentáris monarchiában a múlt század végén és századunk első évtizedében még nagy arányban voltak jelen a miniszterek között a parlamenten kívüli "szakemberek". Persze e külső szakemberek is egyik vagy másik politikai párt felé elkötelezettek voltak az esetek túlnyomó többségében, csak a tényleges párttagság hiányzott, és főként a pártharcokból való kimaradásuk révén volt esélyük egy-egy tárca elnyerésére - mint a frakciók közötti kompromisszumok "semleges eredményei". Az utóbbi évtizedekben azonban a legtöbb nyugati országban tendenciaszerűen az összes miniszteri poszt a parlamenti pártpolitikusok kezébe került, és eltűnt a korábbi "szakember-ideológia". Hollandia tehát ezen általános tendencia alóli kivételt jelent, és itt éppen hogy az ellenkező megoldás vált szabállyá, a két poszt összeegyeztethetlenségének tétele.

**A magyar alkotmányos szabályozás.** A minisztériumok és a kormány melletti hivatalok vezetésére négy szintes hierarchia alakult ki az 1990-es első szabad választás óta: miniszter (államminiszter); politikai államtitkár; közigazgatási államtitkár; helyettes államtitkár. A miniszterek kinevezését az Alkotmány 33.§-a, az utóbbi három kategóriát egy külön törvény, az 1990. évi XXXIII. törvény szabályozza. A megelőző összehasonlító elemzésben jelzett három verzió közül az utolsóba lehet helyezni a magyar szabályozást, mert nyitva hagyja a miniszterek és a többi kategória viszonyát a parlamenti képviselői poszthoz, sem nem tiltva, sem nem összekötve ezeket. A miniszterek kinevezését egyetlen mondatban szabályozza az alkotmány: "A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel." (Alk.33.§.(4) bek.) A másik három kategóriánál az említett külön

törvény már részletesebb szabályozást tartalmaz, és ebből nyilvánvalóvá válik az is, hogy a politikai államtitkárt a törvényalkotó szándéka szerint a parlamenthez kívánták kötni, míg a közigazgatási államtitkárt és a helyettes államtitkárt politikailag semleges pozícióként alkották meg. A politikai államtitkárnál kifejezetten jelzi a törvény, hogy "feladata a miniszter országgyűlési képviselőjének elősegítése. Ennek esetében a minisztert szükség szerint az Országgyűlésen teljes jogkörben helyettesíti "(1990. XXXIII. 3.§. (1) bek.) A közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkár esetében pedig a politikától elválasztottság követelménye tisztán megjelenik a törvényben:" A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében nyilvános közszerepléssel járó tevékenységet nem folytathat".(1990. XXXIII. 11.§. (2) bek.)

Az eltelt évek gyakorlata néhány szempontból módosította az egyes minisztériumi vezetői kategóriák politikai karrierhez való viszonyát. A miniszterek esetében a törvény nyitva hagyó szabályozása a miniszteri és a képviselői poszt között az első ciklusban úgy alakult, hogy a 19 miniszter közül - váltakozóan - hét-nyolc miniszter nem volt tagja a parlamentnek, és el lehet mondani, hogy a politikai színtelenség (vagyis a markáns politikai állásfoglalások kerülése) csak segítette az elmúlt években a miniszterek közötti rangsorban a feljebbjutást - legalábbis amennyiben a miniszterelnökhöz való lojalitás nem kérdőjeleződött meg az adott miniszter esetében. Tételszerűen le lehet szögezni, hogy - markáns politikusi vezéregyéniség esetén - a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal védett miniszterelnöki pozíció Magyarországon az elmúlt évek gyakorlata szerint bizonyos fokig "prezidenciális gyakorlat" felé tudott eltolódni a most tárgyalt "nyitva hagyó" szabályozás miatt - persze a "prezidenciális" központ alatt itt a kormányfőt és nem az államfőt érve. Mint pl. Franciaország esetében látható, a miniszterek rekrutációjában a központi szerepet nem a parlamenti képviselők játsszák, hanem az egyes miniszterek saját kabinetjében kinevelt politikusok, és kevésbé a nyilvánosság előtti fellépés képessége és gyakorlata, ill. a pártharcokban való helytállás választja ki a politika csúcsait jelentő miniszteri bársonyszékek birtokosait, mint inkább a lojalításban mutatott képesség. Az erős magyar miniszterelnöki poszt - egy markáns politikus egyéniség esetén - e felé vitte el a gyakorlatot. A konstruktív bizalmatlansági indítvány által védve nincs rákényszerítve - természetesen meghatározott parlamenti párterőviszonyok mellett -, hogy pártja parlamenti frakciójának vezetői közül válassza minisztereit. Az említett "nyitvahagyó szabályozás" pedig, amelyik nem kötelezi erre, módot is ad e megoldásra. A politikai államtitkári posztok betöltőinél már nagyobb az arányt mutat a gyakorlat a parlamenti képviselők közül való rekrutálásra, de itt sem lehet elmondani, hogy minden esetben össze lenne kapcsolva e két poszt betöltése.

#### **1.4. A kormány törvényjavaslat-tevő szerepe**

A parlament és a kormány viszonyának tényleges helyzetét az előbbieken túl a kormány törvényelőkészítő és törvényjavaslattevő szerepének alakulása is nagymértékben meghatározza. A modern parlamentek központi szerepét ugyanis a törvényhozás jelenti, és így nagy fontossággal bír az a kérdés, hogy milyen mértékben kap ebben közreműködési jogosítványokat a kormány. Abban nincs különbség a különböző országok megoldásait illetően, hogy a kormány mindenhol rendelkezik a törvényjavaslat benyújtási jogával, ám nagy eltérések vannak abban, hogy monopóliumot jelent-e a kormány törvényjavaslattevő joga, vagy különböző, más jogosultak is vannak-e ezen a területen.

A kormány monopóliuma a törvényjavaslatok benyújtása terén *Angliában* alakult ki a

legerősebben. A kormány mellett korábban még szokásos volt, hogy egy-egy képviselő is benyújthatott törvényjavaslatot - persze ez is a parlamenti többségi pártfrakció vezetésének valamilyen megfontolásából következhetett csak be -, de az utóbbi évtizedekben ez csaknem teljes egészében megszűnt (Loewenstein 1967:206.) A centralizált angol parlamenti pártok és a szilárd váltógazdaságra épülés létrehozta azt a gyakorlatot, hogy a centralizált parlamenti többség birtokában a kormány vált a kizárólagos törvényjavaslat előterjesztővé, és az ezekben rejlő politikai döntéseket a kormánypárt parlamenti frakciójában helyet foglaló pártvezérek hozzák meg, akik egyben a miniszterelnököt és a kormányon belüli szűkebb kabinetet alkotó minisztereket jelentik. (Ez tehát a képviselő poszthoz kötött kormánytagság modelljének egyik fontos következménye.) A kizárólagos törvényjavaslat-benyújtási jog a kormány oldalán kialakította azt is, hogy egy-egy törvényjavaslat leszavazásának következményei vannak a kormány további sorsára nézve. Ha ugyanis egy fontos törvényjavaslatot leszavaznak az angol Alsóházban, azt a gyakorlat szerint a kormány iránti bizalom megingásának tekintik, és ez a kormány bukásához vezet. Az angol miniszterelnök parlamentfeloszlatast kérő indítványozási joga mellett - amelyet a királynő köteles teljesíteni - azonban ez, a parlament feloszlatast és új választások kiírását vonja maga után.

A legtöbb országban - Angliával szemben - törvénykezdeményezési joggal rendelkeznek mások is a kormányon kívül. Így a *francia* alkotmányban bármely parlamenti képviselőt feljogosítja erre az alkotmány, ám az ilyen kezdeményezés egy erős szűrőn keresztül érheti el csak a parlamentet, mivel először az Államtanács vizsgálja meg, majd a Minisztertanács is (lásd az V. Köztársaság Alkotmányát: 39.cikk.). A *német* alaptörvény ezt a jogot a Bundestag tagjai számára úgy juttatja, hogy a kormány kontrollját kizárja (l. a német Alaptörvény 76. cikkelyét.). Az *olasz* alkotmány a parlament tagjai mellett lehetővé teszi, hogy minimálisan 50 ezer állampolgár által aláírt törvénykezdeményezés is bekerüljön a parlament elé (l. az olasz alkotmány 71.cikkelyét.). Az 1978-as *spanyol* alkotmányban ugyanehhez 500 ezer állampolgári támogatás kell (l. spanyol alkotmány 87.cikk.(3)).

El lehet azonban mondani, hogy a törvényjavaslat benyújtásának monopóliuma nélkül is ténylegesen mindenhol a kormány játszik központi szerepet ezen a téren. Eltérés inkább csak abban van, hogy *a kormány által benyújtott javaslatokban milyen arányban gyakoriak a módosítások, és a parlament tényleges adaléka - a kormány törvényjavaslatainak elfogadása, vagy elutasítása mellett - ebben áll.* A kormányon túlról indult és a parlament plénuma elé bekerült törvényjavaslatok csak egészen kis szerepet játszanak az európai parlamentekben. Ennél pedig az játszik döntő szerepet, hogy mennyire széttöredezett a pártrendszer a parlamentben, és milyen fokban centralizáltak a parlamentbe bekerült pártok. Szilárd kétpólusú váltógazdaság és centralizált pártok mellett - mint Angliában - a parlamenten belüli tényleges törvényelőkészítési munka és a kormány törvényjavaslatainak módosítása ritka kivételnek számít, míg a széttöredezett parlamenti pártrendszerből éppen, hogy csak kiemelkedő, örökös koalícióra szoruló kormányok esetén törvényjavaslataik parlamenti formálása a parlament bizottságaiban nagyobb valószínűséggel bír.

**A magyar alkotmányos szabályozás.** Az alkotmány szabályozása szerint négy irányban biztosított a törvénykezdeményezési jog: a köztársasági elnök, a kormány, az Országgyűlés valamely állandó bizottsága ill. végül bármely képviselő rendelkezik ezzel a jogosítvánnyal (Alkotmány 25.§.(1). Ezen kívül az 1989. évi XVII. törvény, amely a népszavazást szabályozza az alkotmány alapján (minimálisan 50 ezer állampolgár kezdeményezésére) a népszavazással történő "törvényhozási elhatározást" is lehetővé teszi. Ilyenkor - a népszavazás pozitív irányú eredménye esetén - a parlamentet köti a népszavazás eredménye a törvény tartalmának kialakításában. (5.§.(1) b. ill. (2) b.)

Az európai alkotmányok és a centralizált pártok tükrében szokatlannak tűnik ez a szabályozás, de el lehet mondani, hogy a politikai realitás sem e szabályozás szerint alakul. Szokatlan, hogy a végrehajtó hatalom szférája felől külön választva szerepel a kormány és a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogosítványa. A legtöbb parlamentáris államban, ilyen jogosítványt az utóbbi nem kap, és ez megfelel annak az elvnek, hogy a parlamentáris berendezkedés esetén az államfő nem folyik bele az állami ügyek vitelébe. Ha pedig formáljogilag az államfő kapja meg ezt a jogot - ez a parlamentáris monarchiákban maradt fenn néhány esetben - akkor az államfő ezt a jogosítványát miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatja. Pl. ez a helyzet a holland király törvénykezdeményezési jogával, ahol az alkotmány általánosan rögzíti: "A kormányt a király és a miniszterek alkotják. A király felelőtlen; a kormány aktusaiért a miniszterek felelősek. (Holland alkotmány 42.cikk.(1) és (2) bek.) A magyar alkotmányban ezzel szemben a köztársasági elnöknek ez a jogköre nincs miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötve. Gyakorlati relevanciája e szabályozásnak abban az esetben várható, ha valamilyen körülménynél fogva a poszt betöltője és a mindenkori kormányfő pártállása között eltérés jön létre. (Ez volt a helyzet az 1990-ben kötött MDF-SZDSZ "paktum" következtében, amikor a legnagyobb ellenzéki párt soraiból származó köztársasági elnök többször nyilatkozott olyan szándékáról, amely - részben a kormány politikájával szembefutóan - törvénykezdeményezést helyezett kilátásba.) Egy másik szokatlan szabályozást e téren az állandó bizottságok törvénykezdeményezési joga jelenti. El lehet mondani, hogy ez a szabályozás még a korábbi alkotmányszöveg maradványának tekinthető, amikor nem a többpártrendszerben gondolkodva alakultak ki az egyes alkotmányi szabályok. Az állandó bizottságok ugyanis belülről egymásnak feszülő parlamenti pártfrakciók képviselőiből állnak, amelyek egységes akaratot nem tudnak kialakítani egy-egy törvényt illetően, csak - a plénum munkáját tehermentesítendő - a pártok közötti kompromisszumok első lépését tudják létrehozni. Sokkal inkább a parlamenti pártfrakciók képesek a törvénykezdeményezés jogát gyakorolni, és ezt vagy valamelyik tagjuk által - ez a helyzet a magyar szabályozás folytán, amely a frakciónak nem adja meg e jogot - vagy a frakció egésze nevében terjesztik elő. Ez utóbbi szabályozást tartalmazza az 1974-es portugál alkotmány (l. 183.cikk.(2).f.).

Az elmúlt három év tényleges gyakorlatát tekintve e téren el lehet mondani, hogy a törvénykezdeményezések döntő többsége a kormány beterjesztése által történik meg az Országgyűlésben, és ezen kívül csak kis számban találhatunk egyéni képviselői törvénykezdeményezést. Ez utóbbi sokszor úgy alakul, hogy a kormány valamilyen politikai megfontolásból (például a közvéleményre tekintettel, vagy akár a koalíciós partnerrel való vitája miatt) nem kíván maga benyújtani egy törvényjavaslatot, és ekkor egy megbízható kormánypárti képviselőt kérnek meg erre, aki formailag mint saját törvényjavaslatát nyújtja be a ténylegesen a kormány előkészítő apparátusa által kidolgozott törvényjavaslatot.

Fontos kiemelni, hogy a koalíciós kormányok léte miatt ill. a parlamenti pártok belső irányzatokra bomlása következtében nem volt jellemző az eddigiekben a kormánybeterjesztések gyors és változatlan átfutása a hazai Országgyűlésben. Sokkal inkább a tömeges módosítási javaslatok felmerülése a jellemző - még a kormánypártok egyes csoportjai felől is. Mindezek következtében - a nyugat-európai országok gyakorlatához képest - a magyar Országgyűlés autonómiája a törvényalkotás terén nagyobb a kormánnyal szemben, és a kormány-előterjesztések több-kevesebb átformálása és módosítása mondható általánosnak.

## 2. A kormány és az államfő

A modern democráciákban az államhatalom középpontjában a parlament áll, és a parlamenti többség bizalmához kötött kormány valósítja meg az állami gépezet folyamatos működése feletti közvetlen kontrollt. Ebben a konstrukcióban az államfő - monarchia vagy államelnök - alapvetően csak szimbolikus és reprezentáló funkciót tölt be, a politikai harcokba be nem avatkozva, és politikai szerepe csak kivételes esetekben éledhet fel. Ez az eset, amikor a parlamenti pártterőviszonyok széttagoltsága nem teszi lehetővé egy parlamenti többséggel rendelkező párt vagy pártkoalíció létrejöttét a kormányrúd megragadására. Ekkor teremődik meg ideiglenesen az államfő politikai szerepe, és válik lehetővé számára döntési helyzet a kormányfő személyének kiválasztásában. Másik eset lehet, amikor egy pártnak (vagy koalíciónak) van ugyan parlamenti többsége egy választás - vagy a korábbi kormány megbuktatása - után, de nincs elismert pártvezér, vagy egység a koalíciós partnerek között a kormányfő személyére nézve. Ekkor válhat fontossá az államfő politikai szimpátiája, és kap lehetőséget a mérlegelésre a kormányfő kinevezésében. E helyzetek híján, szilárd parlamenti többség esetén csak konstatálhatja az államfő a számára kötelező körülményeket, és ki kell neveznie a többség által támogatott személyt miniszterelnöknek. (A XIX. század vége felé Viktória királynő Angliában még megkísérelte a számára nem szimpatikus Gladstone-t - szilárd parlamenti többsége ellenére - mellőzni, de az általa preferáltak ellenálltak a kísértésnek, nem vállalták ezt az utat (l. Beyme 1975:526). Az utóbbi évtizedekben e fő szabály mellett bizonyos eltolódások is megfigyelhetők néhány európai országban, amelyek a parlamentáris kormányzás e tiszta modellje helyett az amerikai prezidenciális kormányformához közeledtek némileg. Ám a prezidenciális kormányforma tisztaságát úgy, ahogy az USA-ban létezik, sehol nem valósították meg Európában, és a kormánynak a parlament bizalmához kötöttsége még ezekben az országokban is fennmaradt. E "kevert formához" tartozó alkotmányjogi berendezkedések persze egy sor feszültséget indukálnak a parlament, a neki felelős kormány és a kormány felett szintén széles beleszólási jogokkal rendelkező államfő között. Mivel az 1989-es alkotmánymódosításunk után néhány területen ebbe az irányba tolta el az államfő jogkörét, így érdemes megnézni a tiszta parlamentáris kormányformában lévő államfői pozíció mellett a "kevert formához" tartozókat is.

A tiszta parlamentáris rendszerekben az államfő kikapcsolása a tényleges hatalomgyakorlásból alapvetően azzal valósult meg az elmúlt évszázadban - a parlamentarizálódásra képes monarchiák esetében egy folyamatos hatalomszűkítéssel a király jogkörét illetően -, hogy az államfő minden intézkedését miniszterelnöki (vagy miniszteri) ellenjegyzéshez kötötték. Ennek révén az államfő jogköreként jelzett jogosítványok tartalmilag a kormányfő jogosítványait jelentik. Ugyanennek további aspektusa, hogy amikor az alkotmányos szabályok javaslati jogot adnak a kormányfő részére, és az államfő jogosítványaként jelölik meg az ezt beteljesítő intézkedést, akkor az utóbbi csak egészen szűk körben állhat ellen a miniszterelnöki javaslatnak, és politikai célszerűséget nem mérlegelhet a javaslat teljesítése közben. A prezidenciális kormányforma által is inspirált "kevert forma" alkotmányos berendezkedései ezzel szemben ezen a téren vagy az államfőre tolják át a szabad döntési jogosítványokat, vagy legalábbis csökkentik döntéseinek függését a miniszterelnöki ellenjegyzéstől.

Az angol és az észak-nyugat-európai parlamentáris monarchiák (Belgium, Hollandia, Dánia, Norvégia, és Svédország) jelentik a tiszta parlamentáris rendszerek realizálódásának eseteit, ahol az államfő (király, királynő) önálló politikai szerepjátszása a XX. század első évtizede óta ténylegesen megszűnt. Ez különösen

igaz az angol állami életben, ahol szilárd kétpártrendszerű váltógazdaság biztosítja a mindenkori parlamenti többséget, de a kisebb monarchiákban néha a széttöredezett parlamenti párterőviszonyok felélesztik a király (vagy királynő) mérlegelési jogát a miniszterelnök személyének kiválasztásában. (L.Beyme 1975:286-289). A köztársasági államforma parlamentáris rendszerénél azonban egy-két tényleges jogkört is meghagytak az államfőnél.

A *Német Szövetségi Köztársaság* államfője, a szövetségi elnök jogköre ugyan alapvetően a tiszta parlamentáris modell szerint alakult, de a politikából kikapcsoltsága mellett két esetben is érdemi választási jogot kap fontos államhatalmi kérdésekben. Az egyik eset, amikor a kancellár (vagyis a miniszterelnök) a harmadik menetben - amikor már abszolút többség sem kell a választásához - nyeri el a Bundestag tagjai általi megválasztást, és ekkor a szövetségi elnök mérlegelési jogot kap, hogy kinevezi-e a csak kisebbségi kormányzásra képes kancellárt, vagy inkább feloszlatja a Bundestagot (l. a német alk. 63.cikk. (4) bek.) Egy másik mérlegelési joga az államfőnek a maga ellen bizalmi szavazást kérő és ezt elvesztő kancellár parlament-felosztási javaslatának mérlegelésekor keletkezik. (Láttuk, hogy az angol tiszta parlamentáris formában egy ilyen javaslatnak soha nem állhat ellen a királynő). Ez a döntése pedig évekre meghatározhatja a politikai erőviszonyok alakulását.

Az *osztrák államfő* esetében a tiszta parlamentáris formától az eltérést csak az okozza, hogy nem a parlament választja meg, hanem közvetlen választással az állampolgárok. Maurice Duverger, francia politológus ezt "ál-prezidenciális" jellemvonásnak tekinti Ausztriában, mert ezután tényleges hatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik az osztrák államfő (idézi: Hartmann/Kempf 1989:9.). Az alkotmány egy sor fontos jogosítványt felsorol az államfő jogkörénél, azonban ezeket vagy előzetes kormányjavaslatához köti vagy utólagos kormányfői ellenjegyzéshez, így érdemi döntési jogosítványai gyakorlatilag nem léteznek.

A prezidenciális kormányforma felé eltolódott modellt két európai ország berendezkedése valósította meg az elmúlt évtizedekben: Finnország és Franciaország.

*Finnországban* az egyik hatalmi jogosítványt jelenti az államfő kezében az, hogy a parlament felosztási joga nincs előzetes miniszterelnöki javaslatban, vagy utólagos ellenjegyzéshez kötve, mint az a tiszta parlamentáris modellben a fő szabály. Ennek révén, ha úgy látja, hogy az állampolgárok véleménye nagymértékben eltolódott a parlamenten belüli viszonyoktól, önálló döntésével feloszlathatja azt, és kiírja ebben az esetben az új választásokat (Hartmann/Kempf 1989:56). Ugyanígy fontos jogosítványt jelent az államfő számára, hogy a parlamenti képviselők mellett csak ő rendelkezik törvénykezdeményezési joggal, és bár ez miniszteri ellenjegyzés mellett nyújtható csak be, a Finnországban domináns alkotmányjogi felfogás szerint az illetékes miniszter akkor is köteles ezt az ellenjegyzést megadni, ha nem ért ezzel egyet, kivéve, ha alkotmányértést valósítana meg az államfő által kezdeményezett törvényjavaslat (Hartmann/Kempf 1989:56). Fontos következménye még e törvénykezdeményezési jogának, hogy bár a parlamenti többség bizalmát élvező kormányt nem menesztheti, de nem terjeszti be ilyenkor a kormány által csak rajta keresztül kezdeményezhető törvényjavaslatokat. E hatalmi patthelyzet, ill. az államfő önálló parlament-felosztási joga végül is az államfő felé döntheti el a kormánnyal kialakult esetleges szembenállását. Végül az államfőnek ezt a kormányfő és kormánya fölötti szupremáciáját csak betetőzi, hogy egy 1987-es alkotmánymódosítás óta közvetlenül választják az államfőt az állampolgárok, mégpedig a parlamentnél hosszabb periódusra, hat évre.

A *francia köztársasági elnök* az előbbiekhöz hasonló szerepet játszik, és a finnhez hasonlóan itt is az övé a végső szó a kormány tevékenységének meghatározásában.



Miniszterelnöki ellenjegyzés nélkül feloszthatja a Nemzetgyűlést, így ha szembekerül esetleg a miniszterelnökkel, fellebbezhet a "néphez", hogy az új választás kiírásával megkísérelje a parlamenti párterőviszonyokat a saját javára módosítani. E jogi lehetőség persze nem sokat ér, ha a társadalomban szilárd pozíciókkal rendelkezik a kormány, mint ahogy az a 1993 tavaszi választások után kialakult Franciaországban, amikor a Mitterand elnökkel szembenálló pártkoalíció elsőprő győzelmet ért el. Ebben a helyzetben azonban az erős társadalmi és parlamenti bázissal rendelkező kormányt a politikailag vele szembenálló államfő jogosítványai jórészt bénaságra ítélik. Például a heti kormányülésekben az államfő elnököl ilyenkor is; a parlamenti többség által elfogadott törvényeket kihirdetés előtt az Alkotmánytanács elé utalhatja vizsgálatra - amelynek tagjai közül három főt ő is nevez ki. Itt tehát ebben az esetben a patthelyzet az államfő és a kormány között állandó súrlódásokat és az államélet lebénulását hozhatja létre. El lehet mondani, hogy a "fél-prezidenciális" rendszerbe strukturálisan bele van építve ez a lehetőség, és ennek kikerülése csak akkor és addig lehetséges, amíg az államfő és a parlament különböző időben futó önálló választási periódusai között nem jön létre túlságosan nagy véleményeltolódás az állampolgárok tömegeiben. A hét éves államfői ciklus és a négy éves nemzetgyűlési ciklus eltérése azonban az elmúlt évtizedekben néhányszor létrehozta ezt a helyzetet Franciaországban.

**A magyar alkotmányi szabályozás.** Az államfő és a kormányfő közötti viszonyban a dominancia kérdését alapvetően két terület szabályozása dönti el. Egyiket az államfő megválasztásának, másikat az államfő önálló jogkörének szabályozása jelenti. A magyar alkotmány szabályozása a dominanciát mindkét területen a kormányfőnek juttatja, és az államfővel szemben a kormányfői posztot készítette elő a mindenkori legerősebb párt (vagy pártkoalíció) vezérének elfoglalására. (Ezzel szemben - mint láttuk - a franciáknál és a finnknél a legnagyobb szavazatot elérő párt vezére számára evidensként adódik az államfői pozíció felé törekvés.)

Az államfő megválasztásánál e poszt súlytalanságát hozza létre, hogy a magyar államfőt nem közvetlen választással választják az állampolgárok, hanem a parlament tagjai. A súlytalanság oka e területen továbbá az, hogy végső soron egyszerű parlamenti többség választja meg az államfőt, ha az első két menetben nem sikerült egyik jelöltnek sem 2/3-os többséget elérni (1. Alkotmány 29/B.§. (4) bek.). Ennek révén a mindenkori parlamenti többséget maga mögött tudó kormánypárt(ok) a kormányfő mellett egyben az államfőt is adni fogják. (Az 1990-94 közötti első szabad választás után az átmenet sajátosságai - konkrétan a legerősebb kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt közötti úgynevezett "paktum" - miatt ez nem érvényesült, és ennek következtében az ellenzék soraiból választott államfő és a kormányfő közötti folyamatos ütközés az említett szabályozás ellenére ideiglenesen felértékelte az államfő politikai szerepét.) Mivel pedig a tényleges döntési pozícióban a kormányfő van az alkotmány szabályai szerint, így várhatóan a mindenkori kormánypárt valamelyik prominens személyisége, egyik alvezére kapja majd meg. Így az államfő és a kormányfő közös pártállása csak kivételes esetekben valószínűsíti e két poszt rivalizálását és az utóbbi dominanciájának megkérdőjelezését - legalábbis amíg az a parlamenti többség-adta miniszterelnök van hivatalban, amely a köztársasági elnököt is megválasztotta. (A parlament négy éves és az államfő öt éves működési ciklusa közötti eltolódás problémáira még kitérünk a későbbiekben.)

A súlytalanságot okozó megválasztási eljárás mellett az államfő jogköre is megfelel alapvetően a reprezentatív funkciókra szűkített államfői modellnek. A tiszta parlamentáris modellhez képest azonban néhány olyan jogkört is kapott a magyar államfő, amely némileg a prezidenciális modell felé eltolódást jelent itt. Egyrészt jelenti ezt, hogy néhány esetben miniszterelnöki (vagy miniszteri) ellenjegyzés nélkül is eljárhat, másrészt, hogy olyan jogosítványok is bekerültek hatáskörébe, amely a

politikai harcokba beleszólást eredményez. Nézzük meg ezek közül a fontosabbakat.

A parlament feloszlatását két esetben rendelheti el az államfő, és ezt önálló jogkörként, ellenjegyzés nélkül biztosította számára az alkotmány.

1. Egyik eset, amikor ugyanazon Országgyűlés megbízatása alatt egy éven belül legalább négy esetben e testület a bizalmat a kormánytól megvonta. Bár ehhez hozzá kell tenni, hogy ez pedig a bizalmi kérdés felvetésének szabályozása révén valószínűtlen, mivel az Országgyűlés oldaláról ez csak konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában lehetséges, vagyis egyben az új kormányfő személyében is meg kellene ehhez állapotodniuk. Egy évben négy ilyen eset nem nagyon képzelhető el. A másik eset a bizalmatlanság kimondásának, amikor a kormányfő kéri maga ellen a parlament bizalmának ellenőrzését, és elveszti ezt (I. Alkotmány 39/A.§.(3)-(4) bek.). A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével védett kormányfő bizonyos körülmények konstellációja esetén nyúlhat ehhez az eszközhöz, de egy éven belüli négyeszi előfordulás szintén valószínűtlennek mondható.

2. Fontosabb az államfő másik parlament-felosztási joga, amikor az általa javasolt személyt 40 napon belül nem választja meg kormányfőnek a parlament. Itt két dolgot fontos még kiemelni e jogosítvány szabályának megértéséhez. Az egyik az, hogy az államfőt ugyan a parlament választja, de míg e testületnek négy évre szól a mandátuma, addig az általa választott államfőnek egy évvel hosszabb időszakra, öt évre. Ebből következően bár a periódus nagy részében ugyanazon a többségi párt(ok) adják a kormányfőt és az államfőt, de ezután az új parlamenti többségnek még egy évig együtt kell élni a régi parlament által választott államfővel. (A későbbi ciklusokban pedig természetesen egyre inkább nő majd a két periódus közötti eltolódás.) *Így pedig valószínű, hogy a több év alatt végbemenő tömeges véleményeltolódások miatt ez általában új parlamenti többséggel szembenálló "örökölt" államfőt fog jelenteni.* Az új parlament számára pedig ez az "örökölt" államfő tesz majd mindig javaslatot a kormányfő személyére nézve. A másik lényeges probléma a magyar alkotmány szabályozásában, hogy a javaslatvételi jog monopóliuma mindvégig fennmarad az államfő számára. Vagyis, ha a parlament leszavazta az államfő által kormányfőnek javasolt személyt, akkor is csak az államfő hozhat javaslatba új személyt. (Láttuk, hogy a német államfő esetében ezzel szemben csak az első menetben biztosított a kormányfő személyének kijelölése, és ennek leszavazása esetén már a Bundestagon belülről történik az új személyre a javaslatvételi!) A magyar alkotmány egyértelműen fogalmazva az államfőhöz köti a javaslatvételi jogot (I. Alkotmány, 33.§. /3/). Széttagolt parlamenti pártrendszer esetén - amely pedig a listás választások nagy súlya miatt a választási rendszerükben még csak tovább fog növekedni a következő választások után - ez a javaslatvételi monopólium nagy hatalmat ad majd az államfő számára, és a politika alakításának középpontjává válik ezekben a hónapokban. A 40 napon túl létrejövő parlament felosztási joga pedig nagy nyomást tud majd gyakorolni a parlamenti pártokra, hogy elfogadják az általa javasolt személyt. (Persze az alkotmány réseiben megbújik egy ezt kikerülő megoldás is. Ugyanis ilyen esetben egy parlamenti többség végül is úgy tudja keresztülvinni akaratát az államfővel szemben, hogy - elkerülendő a 40 nap utáni felosztás veszélyét - megválasztja az államfő által erőltetett személyt kormányfőnek, ám rögtön ezután konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megbuktatja, és azt a személyt egyben meg is választja, akit az államfő nem akart javasolni.) Nos tehát "prezidenciai beütést" az államfő jogkörében ez a típusú javaslatvételi monopólium jelenti a kormányfő személyére nézve, és ugyanígy minősíthető az ehhez kapcsolódóan biztosított parlament-felosztási jog is.

Az államfő napi politikába beleszólását ezen túl öt olyan jogosítvány biztosítja, amelyekben szintén nincs miniszteri, vagy miniszterelnöki ellenjegyzés előírva. 1. Az

egyik ilyen jogosítványt a törvénykezdeményezési joga jelenti (Alk.25.§./1/). Bizonyos parlamenti párterőviszonyok ill. a kormány és az államfő eltérő pártállása esetén ez ténylegesen gyakorolt jogosítvánnyá válhat, és ezt az államfő saját apparátusának léte alá is támaszthatja, még ha az 1990-es választások utáni első ciklusban ez nem is realizálódott eddig. (Néha persze előfordult a köztársasági elnök nyilatkozataiban, hogy kilátásba helyezte egy-egy vitatott kérdésben saját törvényjavaslatának kidolgozását és parlament elé terjesztését.) 2. Ezen túl is kimondja az Alkotmány egy másik rendelkezése, hogy az államfő javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére.(30.A.§. /1/ bek. f. pontja). 3. Részt vehet és felszólalhat az államfő az Országgyűlés és országgyűlési bizottságok ülésein (30./A.§. /1/ bek. e. pontja). 4. Népszavazást kezdeményezhet az államfő (g. pont.) 5. és végül ilyen politikai küzdelembe való bekapcsolódását jelenti az a jogosítvány is, hogy a parlament által megszavazott törvényt, annak aláírása előtt megküldheti az Alkotmánybíróságnak véleményezésre, és amennyiben az alkotmányellenesnek találja, a törvényt nem lehet kihirdetni (Alkotmány, 26.§. /4/ bek.). A törvénnyel szembenálló parlamenti kisebbségek számára ez az egyik utolsó lehetőség politikai álláspontjuk érvényre juttatására a kormánnyal és a parlamenti többséggel szemben, így különösen az államfő ötödik évében, amikor már új parlamenti többséggel él együtt, válhat ez a jogosítvány jelentőssé az államfőhöz közelálló, de kisebbségbe került parlamenti párt, vagy pártok kezében. (Ugyanez volt a helyzet a "paktum" következtében az 1990-94-es ciklusban mindvégig, és 2002-2005 között, amikor a konzervatív polgári oldal által pozícióba juttatott államfő élt együtt a szocialista-liberális kormánnyal).

Hangsúlyozni kell ismét e rész lezárásaként, hogy az államfő jogosítványai papíron maradtak az eddigiekben, ha saját politikai tábora volt kormányon. Ha azonban eltérő profilú politikai erők töltik be az államfői és a kormányfői posztokat, akkor ezek az államfői jogosítványok a hatalommegosztásban lévő szervek szembenállását hozzák be a magyar kormányzati rendszerbe. Alkalmanként ezek olyan fokot értek el az elmúlt években, hogy az alkotmányos válság képzetét keltette fel az elemzőkben.

### **3. Az Alkotmánybíróság a "hatalmi négyszögben"**

Az alkotmánybíráskodás szervét eredetileg nem lehetett a politikai demokrácia küzdőterének aktív politikai résztvevőjének tekinteni az alkotmánybíráskodás eszméjének felmerülésekor, a múlt század eleji Egyesült Államokban. A bírósági szervezetrendszer - és különösen a szövetségi Legfelsőbb Bíróság - a jog oldaláról mint a hatalmi harc külső kontrollálója vette alapul az alkotmány rendelkezéseit, és bírálta felül az egyszerű parlamenti törvényhozás termékeit, a törvényeket. A törvények alkotmányhoz mérése a konkrét jogesetek peres eljárásainak utolsó fokaként intézményesedett, miután a rendes fellebbezési eljárásokat már kimerítették a felek, és ez a körülmény, egyrészt szilárd jogias jelleget adott az alkotmánybíráskodási eljárásnak, másrészt időben elszakította az új törvények fölött a Kongresszusban és a közvéleményben folyó politikai vitáktól. Ez a semlegesség szűnt meg az 1950-es évek végétől az „alapjogi forradalom” menetében, és azóta egyre inkább a társadalmi-politikai harcok részesévé váltak az Egyesült Államokban különösen a tagállami felsőbíróságok és a szövetségi bíróságok. (A XXI. fejezetben erre részletesen kitérünk a bírói hatalom elemzése kapcsán).

Nyugat-Európában ezzel szemben az első világháborút követően létrejött új államok alkotmányozási hullámában - a szétszakadt osztrák-magyar monarchia két utódállamában, Ausztriában és Csehszlovákiában - úgy került átvételre ez az

Amerikában kialakult intézmény, hogy kiemelték a jog világából ill. a rendes bírói hierarchiából, és külön szervezett alkotmánybíróságot hoztak létre, amely egy sor szempontból eleve közelebb került a parlamenthez és a közvéleményben folyó mindenkor vitákhoz. A második világháború és a nyugat-európai diktatúrák összetörése után mint a demokrácia szimbólumát élesztették újjá Ausztriában az alkotmánybíróságnak ezt a modelljét - Csehszlovákia szovjetizálása miatt erre nem került sor - és a német, illetve az olasz új alkotmányjogi berendezkedés is átvette ezt az intézményt. Ugyanúgy később is, ahol diktatúrát törtek össze, az egyik első lépés volt az új alkotmányokban a különálló alkotmánybíróság megszervezése: így a 70-es években a spanyol, ill. a portugál fordulat után és az 1989-es fordulat után a Közép-Kelet-Európa volt szocialista országaiban is. (Bizonyos fókig különálló itt a görög diktatúra utáni új alkotmány az 1970-es évekből, ahol bár különálló bizottságot szerveztek az alkotmánybíráskodásra - ez a Legfelsőbb Külön Bíróság - de ezt a rendes bírósági hierarchia csúcsait jelentő bírákból és két jogászprofesszorból állítják mindenkor össze.)

A politikához közel kerülés több dimenzióban elemezhető az európai alkotmánybíróságoknál, és hangsúlyozni kell, hogy az egyes országokban e dimenziók mentén szóródások láthatóak az inkább politikához vagy inkább a joghoz közeleső alkotmánybíráskodás modelljéhez képest. Csak a dimenziók összességét elemezve lehet eldönteni, hogy a vizsgált országban milyen közel került az alkotmánybíróság a hatalmi küzdőtér résztvevőihöz, és milyen szerepet játszik benne.

a) Egyik legfontosabb dimenziót itt az *alkotmánybírósági eljárás politikai vitáktól való távolsága jelenti*. Nézzük meg ennek megértéséhez az itt felmerülő főbb megoldásokat. 1. Viszonylag erősen az tudja megvédeni az alkotmánybíróságot a túlzott átpolitizálódással szemben - és így a politikai harcoktól többé-kevésbé el tudja szigetelni - ha *csak konkrét jogeset kapcsán* és a rendes bírósági ill. a közigazgatási bíráskodási út *befejező szakaszaként* kerülhet sor az alkotmánybíróság előtti eljárásra. A törvények (és a benne levő politikai döntési tartalom!) alkotmányellenessé nyilvánítása így időben és az alkotmánybíróság előtti eljárás szereplőit illetően is elválik a politikai küzdelmekről. (Ez a modell lenne az amerikai alkotmánybíráskodás sajátja, ám itt az hozta létre a politizálódást különösen a szövetségi bíróságok szintjén, hogy az egyszerű pereket a politikai célú tömeges perekké alakították át a „mozgalmi jogászat” pereiben.) 2. Az átpolitizálódást már nagyobb fokban idézi elő, ha egyedi jogeset nélkül is lehetséges alkotmányossági normakontrollra felkérni az alkotmánybíróságot. De e második megoldásban is *elfogadott törvények utólagos alkotmánybírósági kontrolljáról* van szó, így időben némileg már elcsúszik az alkotmánybírósági procedura a parlamenti törvényelőkészítés kapcsán folyó politikai csatározásokhoz képest. Ennek ellenére ez a modell azért már direkter bevonja az alkotmánybíróságot a politikai véleményharcokba. Az alkotmánybíráskodás szülőhelyén, Amerikában ugyan ilyen nincsen, de Nyugat-Európában tagadhatatlanul e modell felé tolódott el több ország alkotmánybíráskodása, és pl. a parlamenti képviselők egy-egy csoportja a törvény elfogadása után kezdeményezheti ennek ill. valamelyik rendelkezésének alkotmányellenessé minősítését. 3. A legdirekter politikába bevonás azonban akkor jön létre, ha az alkotmánybíróságot fel lehet kérni még el nem fogadott *törvényjavaslatok* alkotmányellenességi vizsgálatára. Ez a megoldás csak a francia Alkotmánytanács esetében volt ismert eddig, amely többek között már ezért sem tekinthető teljes értékű alkotmánybíróságnak és inkább a politikai rendszer részeként mintsem a jogi rendszer csúcsaként fogható fel. 4. Ennél már csak egy fokozás lehetséges az alkotmánybíróság politizálásának terén, és ezt hajtotta végre egy ideig a mai magyar alkotmánybírósági törvény. Vagyis amikor már konkrét törvénytervezet sem kell a politika felől az alkotmánybíróság mozgásba hozatalához, hanem egy-egy vita során felmerült, absztraktan megfogalmazott döntési alternatíváról kéri ki véleményét. Ezt később a magyar alkotmánybírák maguk

módosították, majd a formális törvénymódosítás szintjén is megszűnt ez a lehetőség. Összegezve tehát e problémát, *az alkotmánybírósnak ezt az átpolitizálódását az egyedi-konkrét jogesetektől való elszakítottóság és a parlamenti-politikai arénába való strukturális bevonása hozza létre.*

b) Fontos dimenziót jelent az alkotmánybíráskodás politikához közel kerülésében az *alkotmánybírák választásának szabályozása*. Két pólus képzelhető itt el: 1. Ha egy alkotmánybíróság döntően a közéletben aktívan szerepet vállaló egyetemi jogászprofesszorokból és hasonlóan aktív ügyvédekkel áll, az tendenciaszerűen közelíti az alkotmánybíráskodást a pártpolitikai tábornegozslásokhoz. Ha aztán az ilyen alkotmánybíróság még az előbb jelzett strukturális módon is be van vonva a politikai csatározásokba, akkor már csak az alkotmánybírói bársonytalár marad mint egyetlen különbség a pártok politikusaihoz képest. Azt pedig csak a véletlen dönti el, hogy kinek a vállára terítik közülük ebben a modellben éppen e talárt. 2. Ezzel szemben, ha az alkotmánybíróság tagjainak többsége csak hosszú bírói gyakorlattal és csak felsőbíróságokból rekrutálódhat, akkor ez a megoldás jórészt kiszűri a jogásznak álcázott pártpolitikusokat. A nyugati alkotmánybíróságok esetében nagyon is számot vetnek ezzel, és - eltekintve a francia Alkotmánytanácstól, amely nem igazi alkotmánybíróság - egy minimális kötelező létszámot írnak elő az alkotmánybíróági tagok kiválasztásánál, amelyet csak felsőbíróságok tagjai közül lehet betölteni. Mivel az alkotmánybírák választása a parlamenti politikusok kezében van, ezért ez a megoldás az egyetlen, amely biztosítja a jövőbeni alkotmánybírák pártpolitikai semlegességét.

c) További fontos dimenziót jelent az alkotmánybíráskodás politikai szerepjátszásának megítélésében az *alkotmánybíróság alkotmányszövegében kötöttsége, vagy ennek különböző mértékű oldódása*. Általában el lehet mondani, hogy az alkotmánybíróságok az alkotmány szövegét bizonyos fokig a kialakult jogászai értelmezési módszerekkel értelmezik, és az adott ország bírói hagyományai mértékében kötődnek annak szövegéhez. Ez a kötöttség bizonyos fokig szükségszerűen oldódik az alkotmányos alapjogok esetében, mivel ezek az alkotmányi rendelkezések egyrészt absztraktabbak a szokásos egyszerű joganyag szabályainál - nem "szabály" hanem csak "alapelv" szintet érnek el megfogalmazás pontosságát illetően - másrészt egy-egy konkrét eset kapcsán sokszor ellenkező követelményeket jelentenek az ítélet hozója számára (I. Alexy 1979; 1985). A hagyományos politikai szabadjogoknál (egyesülési jog, gyülekezési jog, a gondolat- és a vallásszabadság joga etc.) még közelebb esik az ezekben foglalt normatív tartalom a szabálypontosságú egyszerű jogokhoz. Azonban a második világháború után - a korábbi totális állam tapasztalatainak ellenhatásaként - néhány további és absztraktabb alapjog került be a német alkotmányba, majd innen néhány új alkotmányba Európában. (Különösen ilyen az "emberi méltósághoz való jog".) Ezek azonban olyan mértékben absztraktak, és olyannyira hiányzik mögőlük a normatív tartalmukat illető konszenzus a jogászai körökben és általában a politikai közvéleményben, hogy erre támaszkodva az alkotmánybíróság tulajdonképpen mint "biankó-csekket" használhatja a parlamenti törvények alkotmányellenességének nyilvánításában. Mindez pedig felerősíti a politikai csaták résztvevőinek - pl. miután a parlamenti törvényhozás vitájában kisebbségben maradtak - az alkotmánybíróság politikai célzatú felhasználását. Ha pedig erre az előző pontokban jelzett dimenziók mutatói jó előfeltételt jelentenek - vagyis az alkotmánybíróság összetétele és eljárása közel esik a politikai aréna résztvevőéhez - akkor az alkotmánybíróság bevonódása az államhatalom aktorai közé elkerülhetetlenné válik. Bizonyos tendenciák mutatkoznak erre a német alkotmánybírósnál, ahol ez az absztrakt alapjogi formulákra támaszkodás a legerőteljesebb Nyugat-Európában, és ezt erősíti, hogy kikerülve a rendes bírói eljárást - bizonyos feltételek mellett közvetlenül is lehet alkotmányos panasszal fordulni e szervhez. Az aktivizmus felé elhajlást jelzi az is, hogy a német

alkotmánybíróság már az 1950-es években egy "alapjogi értékrendben" fogta össze a szövetszerűen megfogalmazott alapjogokat, és ezt - egy alkotmányos rendelkezési nagyvonalú értelmezésével - kiemelte a parlament alkotmánymódosítási kompetenciájából (l. Pokol 1993:41-42). Ezzel szemben az osztrák alkotmánybíráskodás mindvégig szigorúbban megmaradt az alkotmány szövetszerű értelmezése mellett, és az alkotmány formálása szilárdan megmaradt a parlament kezében (l. Pikler 1973:53).

**A magyar alkotmánybíráskodás helyzete.** Az előbbi összehasonlító elemzés után annak rögzítésével kell kezdeni az itteni kifejtést, hogy a hazai alkotmánybíróság minden előbb említett dimenzióban olyan szabályozást kapott, amely *strukturálisan a jogtól való elszakítását hozza létre, és a politikai hatalom résztvevőihez közelíti*. Ebben különösen két összefüggő körülmény játszik szerepet, de ezeken kívül jó néhány további megoldása is ebbe az irányba hat. A két jelzett körülmény közül az egyik abban áll, hogy az alkotmánybíróági eljárásra mód nyílik Magyarországon a parlamenti politikai viták közepette - vagy időben szorosan ehhez kapcsolódóan - a megtámadott törvény kihirdetése előtt is. A másik körülmény az így megnyílt lehetőséget a politikai-hatalmi küzdelembe bekapcsolódásra az által fokozza tovább, hogy az alkotmány *alapjogi részét* a magyar alkotmánybíróság - döntései tekintélyes hányadában - oly mértékben aktivista (az alkotmányszövegtől elszakadó) módon alkalmazta az elmúlt három évben, amely egyedülállóan széles mérlegelést juttatott számára az eddigiekben a politikai viták végeredményeként megjelenő törvények alkotmányellenesség címén történő megsemmisítésében, vagy e kérelmek elutasításában.

Mint az ide vonatkozó összehasonlító elemzéseinkben jeleztük, a politikától távoltartást az alkotmánybíróági eljárást illetően a rendes jogi eljárások végére illesztés és a konkrét jogi sérelemhez kötött indítványozási jog biztosítja. Ezzel szemben a hazai alkotmánybíróság előtt minden jogsérelem nélkül bárki indítványozhatja a törvények és más jogszabályok alkotmányellenességének kimondását (l. 1989. évi XXXII.tv. 21.§. (2) bek.) Sőt még a parlamenti vita lezárulásához csatoltan - az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt - is megtámadhatják a parlamenti politikai harc résztvevői. (Pl. az Országgyűlés bármely állandó bizottsága, vagy ötven képviselő, vagy a köztársasági elnök.) Hozzá kell tenni még, hogy ezentúl az alkotmánybíróágot szabályozó törvény még azt is lehetővé teszi, hogy a parlamentben futó törvényjavaslatot - elfogadása előtt is - meg lehessen támadni az alkotmánybíróág előtt, de némi hezitálás után e szerv maga is arra a belátásra jutott, hogy ez már túlzottan felidézne álpolitizálódását, és így a 16/1991-es AB határozatban kimondta az ettől való tartózkodását.

Az alkotmánybíróág eljárása tehát közvetlenül csatlakozik a politikai harcok eljárásaihoz, és az elmúlt években majd az összes politikailag fontos vitákat kiváltó törvény fölött kontrollt gyakorolt. Ezt a kontrollt pedig sok döntésében az alkotmányos alapjogok legabsztraktabb részeire alapította, ill. az alkotmányszövegtől nagyon merészen elszakadva új alapjogokat kialakítva. Az alkotmányszövegtől eloldódásban különböző alkotmánybíróági gyakorlatokból átvett aktivista formulák szolgáltak, ám ezeket az átvett formulákat tartalmilag még jobban kiterjesztette néhány esetben, mint az az eredeti kialakítási helyén látható volt. Legfontosabb mintaképét ennél a német alkotmánybíráskodási gyakorlat ilyen aktivista döntései jelentették. Innen vette át pl. az alkotmányban lefektetett speciális alapjogok "alapjogi értékrenddé" összefűzésének eszméjét, amely után az eredeti alkotmányi szövegezés háttérbe szorult az egyes alapjogoknál, és az alkotmánybíróág által kialakított alapjogi értékrend lépett a középpontba. (Ennek egyik markáns megfogalmazása a "láthatatlan alkotmány" koncepciója, amely az írott alkotmány fölött állva jelenti az alkotmánybíróág orientálódási pontját. Lásd az alkotmánybíróág elnökének ez

irányú fejtegetéseit: 1990:23-29). Hasonlóan a német gyakorlatból vették át az "általános személyiségi jog" koncepcióját, amelyet mint olyan "anyajogot" fogalmaztak meg a 8/1990-es AB határozatban, amely további - az alkotmányban nem nevesített - alapjogok későbbi kiolvasztását biztosítja számukra. Ezeket az aktivista formulákat pedig már az elmúlt három évben is nagyobb gyakorisággal használták, mint amit a német alkotmánybíráskodás elmúlt negyven éve mutat. Amellett, hogy a német alkotmányban mindkét aktivista formula voltak bizonyos szövegszerű felhatalmazások, és csak ennek radikális kitágított értelmezése tette "aktivistává" ezeket a döntéseket, míg ezzel szemben a magyar alkotmány ilyen szövegszerű felhatalmazást egyáltalán nem adott. A magyar alkotmánybíróság itt azzal segítette ki magát, hogy az "általános személyiségi jogot" mint a modern alkotmányosság bevett elvét deklarálta. De az "alapjogi értékrend" eszméjének bevezetésénél még ettől is eltekintett, és minden szövegszerű alátámasztás nélkül egyszerűen csak kimondta (lásd különösen a 21/1990-es AB határozat indoklását).

Nos tehát e két összefüggő körülmény a magyar alkotmánybíróságot a politikai küzdelmek egyik résztvevőjévé ill. vonatkozási pontjává tette már az eddigiekben is, amely révén állandóan felmerül a parlamentben éppen vesztesre álló politikai erő részéről a támadott törvényjavaslat alkotmánybírói eljárás felé utalásának kilátásba helyezése.

Az alkotmánybírósnak a politika felé tolódását segítette elő az a szabályozás is, amely az alkotmánybírák kiválasztásánál megelégszik az általában vett jogászai múlttal: "Az Országgyűlés az alkotmánybíróság tagjait kiemelkedő tudású elméleti jogászok, egyetemi tanárok, illetőleg az állam és jogtudomány doktorai, vagy legalább húsz évi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg" (1989. évi XXXII. tv. 5.§. /2/ bek.). Hiányzik tehát a felsőbírói karból kötelező feltöltés minimális létszámának előírása az alkotmánybíróság összetételének meghatározásánál, és mivel az alkotmánybírákat az országgyűlés pártpolitikus képviselői választják, a kiválasztásnál szükségszerűen a különböző pártok mellé csapódó politizáló jogászok - feltehetően később elsősorban ügyvédek - kerülnek a középpontba. Az előző dimenziókban a politizáláshoz közelvivő strukturális megoldások így további megerősítést kapnak ugyanebbe az irányba.

Hasonló hatást erősít fel néhány eljárásbeli szabályozás és az eddig kialakult gyakorlat is a magyar alkotmánybíráskodásban. Az egyik ilyen szabályozás az alkotmánybírói eljárás külső indítványozáshoz kötésére vonatkozik. Ez a szabályozás alapvető elvi kérdést érint, és az alkotmánybíróság "önindításának" lehetőségét igyekszik mindenhol kizárni a különböző országokban. Ez a megoldás szintén strukturálisan elszigetelni igyekszik az alkotmánybíróságot a törvények fölötti politikai harcokba való bekapcsolódástól. A magyar alkotmánybírói törvény, a hézagai miatt, egyrészt lehetőséget adott az "önindítás" gyakorlatának bizonyos fokú kialakulására, másrészt a konkrét érdeksérelem nélküli és bárki által benyújtható utólagos alkotmányjogi vizsgálat lehetőségét a jogszabályok vonatkozásában az alkotmánybíróság "önindítási" képességének növekedéseként is lehet értékelni. Az utóbbi eset az alkotmánybíróság első évében még kontrollálható volt, mivel az alkotmánybírói határozatok még tartalmazták az indítványozók személyének megjelölését, és néhány határozatban kontrollálhatóan az alkotmánybírákhoz közeleső jogászok - későbbi alkotmánybírói tanácsadók - voltak az indítványozók, és nem lehet tudni azóta indítványozók személyének ismerete nélkül, hogy milyen mértékű ez az arány. Mindenesetre tételszerűen leszögezhető, hogy az indítványozási jog legszélesebb biztosítása összekötve az alkotmánybíróság tetszőleges válogatási lehetőségével a benyújtott indítványok között - még az előbb említett praktikák nélkül is - az alkotmánybíróság "önindítási" jogát éleszti fel, és ez a politikai harcokba való bekapcsolódását tovább erősíti.

Ezt az "önindítást" hozta létre más aspektusban az alkotmánybírósági törvénynek az a hézaga, amely rendezetlenül hagyja az indítványok terjedelme és az alkotmánybíróság döntési kompetenciája közötti viszonyt. Vagyis azt a kérdést, hogy kötve van-e az alkotmánybíróság az alkotmányellenesség kimondásában a "kérelem kereteihez" vagy túlterjeszkedhet-e rajta? Továbbá az esetleg kifogásolt jogszabályi rendelkezést helybenhagyva, más törvényeket az indítvány apropóján megvizsgálhat-e? A magyar alkotmánybíróság e kérdést abban az irányban döntötte el eddigi gyakorlatában, hogy döntési kompetenciáját az indítvány keretén túl kiterjeszthetőnek fogja fel, és más törvényeket és jogszabályokat is megvizsgál az éppen beérkezett indítvány nyomán. Pl. a 34/1992. (VI.1.) AB határozatnak alapul fekvő esetben az indítványozó csak a polgári törvénykönyv 354.§-ának felülvizsgálatát kérte, de az alkotmánybíróság ennek kapcsán megsemmisített még a néhány munkajogi törvényi és rendeleti szabályozást is: "Az Alkotmánybíróság a szoros tartalmi összefüggés okán kiterjesztette az alkotmányossági vizsgálatot a más jogágakban szabályozott, illetőleg más jogszabályokban foglalt nem vagyoni kártérítéssel kapcsolatos rendelkezésekre is" (34/1992. (VI.1.) AB. hat. Indokolás II. részében).

Az alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata (együttvizsgálva az alkotmánybírósági határozatok szerkezetével) azt mutatja, hogy - például a német alkotmánybíráskodással szemben - kevésbé az alkotmányértelmező jelleg, mint inkább a jogrendszer és a törvények kontrollja körül szerveződik. Határozatai szerkezetét vizsgálva láthatjuk, hogy egy-egy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességnek kimondása a határozat rendelkező részében egyszerűen csak egy absztrakt alkotmányellenesség deklarálását jelenti, nem részletezve itt, hogy az alkotmányszöveg melyik paragrafusa adott erre alapot, ezzel szemben pontosan fel vannak sorolva azok a jogszabályi rendelkezések amelyeket megsemmisített az alkotmánybíróság. Összegző hatásképpen tehát az alkotmánybírósági kötetek határozatainak feszesen fogalmazott rendelkező részeiből a kirostált jogszabályi rendelkezések jól nyomon követhetők, ám a tényleges alkotmányértelmező fejtegetések hosszas jogtörténeti és összehasonlító jogi részekkel összefűzve találhatók csak meg, amelyeket néha tanulmányyszerű párhuzamos és külön vélemények fűzésével vannak körülvéve. Ez a technika tehát szintén nagyobb rugalmasságot ad az alkotmánybíróságnak a későbbi döntéseinek meghatározásában, hisz a korábbi határozatainak "ratio decidendi" és "obiter dictum" részei (vagyis a döntések "veleje" és az "esetlegesebb említések") az alkotmányértelmezés vonatkozásában nem tisztán elkülönítettek.

Mindezeknek hatására jogosan fogható bele a magyar alkotmánybíróság az államhatalmi szervek közötti viszony résztvevői közé és mint a "hatalmi négyszög" egyik tagja elemezhető a magyar parlamentarizmus intézményei között.



## **XIV. fejezet**

### **A parlament**

Az előző fejezetben a központi államhatalmi szervek egymáshoz való viszonyát és e viszonyban a hatalmi súlyeloszlásokat ill. kontrolljogokat néztük át, és ebben a keretben a parlament helyét is több dimenzióban vizsgáltuk. A mostani és a következő három fejezetben a "hatalmi négyszög" a (parlament, kormány, államfő és alkotmánybíróság) egyes résztvevőit részletesen vesszük szemügyre. A parlament elemzésénél öt kérdéskör mentén csoportosítjuk a vizsgálódást: először megnézzük a parlamenti képviselők választási szabályait és ennek hatásait a képviselők pártpolitikai megoszlására (1); ezután mint egy példát, az 1990-94-es ciklus képviselőinek szociológiai és politológiai jellemzőit vizsgáljuk meg (2); majd a parlament belső szervezetét (bizottsági rendszer ill. pártfrakciók) és az itteni súlypontokat nézzük át (3); ezután a parlament funkcióinak vizsgálatára és a magyar Országgyűlés e téren játszott szerepjátszásának elemzésére kerül sor (4); végül a parlamenti törvényhozás és a törvényelőkészítés folyamatát állítjuk az elemzés középpontjába (5).

#### **1. A parlamenti képviselők választási rendszere**

Magyarországon az 1989-es politikai fordulat után az új politikai rendszer alkotmányjogi megoldásai a legtöbb esetben a német szabályozást vették alapul. A választási rendszer szabályozásánál ez a szoros kapcsolódás a német megoldásokhoz különösen szembeötlő. Az országgyűlési képviselők választását szabályozó 1989. évi XXXIV. törvény egy kettős választási rendszert vezetett be, lényegét tekintve a német modellt átveve: az állampolgárok kettős szavazattal rendelkeznek, és egyikkel egyéni választókerületekben választják a parlamentünk kb. felét kitevő képviselőlétszámot, másik szavazatukat pedig a megyében és a fővárosban kialakított területi választókerület pártlistáira adják. Ez az "egyéni-listás" kombinált rendszer egyrészt igyekszik megtartani az egyéni képviselők és a választók közötti személyesebb összeköttetést, de e mellett a területi választókerületi listákkal egyrészt lehetővé teszi, hogy az átfogóbb politikai platformok között is létrejöjjön a választás, másrészt az egyéni választókerületben keletkezett töredékszavazatokat a pártok ne veszítsék el.

A 386 tagú egykamarás magyar parlament képviselőinek majd felét - 176-ot - egyéni választókerületben választják meg az állampolgárok, ezentúl 152 képviselői mandátum szerezhető a 19 megyei és az egy fővárosi területi választókerületi pártlistákon, és végül a két előbbi szinten keletkezett töredékszavazatok összesítése országos listákat is indíthatnak, bizonyos előfeltételek esetén a pártok és 58 képviselői mandátum van erre a célra itt elkülönítve. A területi és az országos listák között azonban mindig a töredékszavazatok aránya dönti el a mandátumok eloszlását, és így pl. az 1990-es parlamenti választórendben csak 120 mandátumot tudtak területi listáról betölteni és 90 mandátum - töredékszavazataikkal - "felcsúszott" az országos

listához (Szoboszlai 1990:13). A választópolgárok tehát az egyéni választókerületi képviselőjelöltek és területi választókerületi pártlisták valamelyikére adják le kettős szavazatukat. Az ezt megelőző jelölésben azonban szintén az állampolgárok vannak mozgósítva oly módon, hogy egyéni választókerületben az válik jelöltté, aki az adott választókerület minimálisan 750 választószabályának "ajánlási szelvényét" - aláírásaival hitelesítve - be tudja szerezni. Ezzel szemben pl. Franciaországban a komolytalan "önjelöléseket" egy 10 ezer frank nagyságú összeg kaucióként letétbe helyezésével igyekeznek kivédeni, amelyet elveszít a jelölt, ha a szavazatok 5 %-át nem éri el; Angliában is hasonló a helyzet, mivel itt ugyan 10 választópolgár aláírását kéri a jelöléshez, de e minimális létszám mellett 150 fontot kell kaucióként letétbe helyezni, amit az a jelölt nem kap vissza, aki nem éri el a későbbi szavazáson a szavazatok 1/8-át (Dezső/Bragyova 1990:4-11.) Ez a választópolgári ajánlási jog a jelöltállítási eljárásban - így nyugodtan nevezhetjük ezt amerikai mintára "előválasztásnak" - alapul szolgál a területi választókerületi pártlistákon történő jelöltindítási joghoz is. Ugyanis csak azok a pártok jogosultak területi pártlistát állítani e kerületekben, amelyek az adott területi választókerületben levő egyéni választókerületek legalább egynegyedében jelöltek tudtak állítani. Ez az egynegyed a fővárosban minimálisan 8 egyéni választókerületben sikeres jelöltállítást a legtöbb megyei listán pedig kettőt előfeltételezett. Így a fővárosban a területi pártlista állítása - alapul véve az egy jelölésnél szükséges 750 ajánlást - már minimális az 5-6 ezer választópolgár szavazatát követeli meg, és ez néhány pártot már itt kiiktatott a versenyből. Az országos lista állításához, amelyik pedig a töredékszavazatok igénybevételéhez előfeltétel az egyes pártok számára, mivel e nélkül kárba vesznek a különböző egyéni és területi választó kerületekben rájuk és jelöltjeikre adott szavazatok, szintén egy küszöb van megállapítva: csak az a párt állíthat országos listát, amelyik legalább hét területi választókerületben képes volt listát állítani.

Végül is tehát háromszoros küszöb áll az egyes pártok előtt, hogy teljes mértékben megmérethessék magukat a választásokon, és a politikai platformjukra esett szavazatokat teljes mértékben felhasználhassák. A kisebb és még ismeretlenebb új pártok számára ezek a küszöbök - különösen az utolsó - már leküzdhetetlen akadályt jelentenek. Például az 1990-es parlamenti választásokon a 65 bejegyzett párt közül csak 28 tudott minimálisan egy jelölthöz összeszedni a 750 ajánlást; e 28 közül 20 párt tudott legalább egy területi listát állítani, és az országos listaállításhoz szükséges 7 területi listáig már csak 12 párt jutott el (Szoboszlai 1990:16).

E három küszöb átlugrása lehetővé tette ugyan 12 párt számára a választásokon való teljes megmérettetést, de a parlamentbe kerülésbe egy további küszöböt is sikeresen venniük kell. Ezt a küszöböt az jelenti, hogy a területi pártlistákról nem kaphat egyetlen mandátumot sem az a párt, amely országos összesítésben az összes területi listákra leadott érvényes szavazatok legalább öt százalékát nem kapta meg. (Az első ciklus választásakor még csak négy százalék volt ez a küszöb).

A küszöb-rendszer a kis pártok választási fellépését és parlamentbe kerülését tehát hátrányosan befolyásolja, és ezzel együtt a küszöböket átlugrani képes pártokat impliciten előnyben részesíti. A pártrendszer megújulását ez nagyon korlátozza - elkényelmesítve a parlamentbe és a közvélemény reflektorfényébe már bekerült pártokat - de másrészt a parlamenti párterőviszonyok széttagozódását egy szintig meg tudják akadályozni. Persze ez a széttagozódás tendenciaszerűen már bele van rejtve az egyéni választókerületi választás mellett létező listás választási rendszerbe. Ez utóbbi nélkül ugyanis az egyéni választókerületben a vesztes jelöltre leadott szavazatok teljes mértékben elvesznek, és akár országos átlagban 20-25 %-os szavazati arányt elérő párt is kimaradhat a parlamentből, ha minden jelöltje vesztes lett az egyéni választókerületekben. Ez a helyzet pl. a francia politikai életben, ahol egyéni választókerületi rend létezik, noha itt az első fordulóban még abszolút többség

szükséges a mandátum elnyeréséhez és csak a második fordulóban elegendő az egyszerű többség (Dezső/Bragyova 1990:5). Angliában az egyéni választókerületi rendszer egyfordulós és az esetleg relatív többséget szerzett jelölt már ekkor megkapja a mandátumot. Mindez Angliában szilárd kétpólusú váltógazdálkodást hozott létre az Alsóházban, és Franciaországban is két pólus felé kényszeríti a parlamenti erőmegoszlásokat.

A magyar választási rendszer tehát a listás szavazás révén a kétpártrendszerű váltógazdálkodás helyett a tagoltabb többpártrendszer irányába hat, ám a beépített küszöbök - különösen a 5 %-os küszöb - révén határt szab a parlamenti párterőviszonyok extrém széttagozódásánál. A listán nyerhető mandátumok nagy súlya az összképviselő testületen belül - több mint 200 a 176 egyéni kerületben szerzett mandátummal szemben - ezentúl a képviselő-politikusok típusait is nagymértékben meghatározza a magyar parlamentben. Ennek révén lehetővé válik, hogy a listákon nagy tömegben bekerüljenek a parlamentbe olyan politikusok is, akik nem vesznek részt a választási "kézitusában" az egyéni kerületekben, ami az jelenti, hogy fel vannak mentve a tömegek előtti közvetlen-személyes fellépés és az ellenjelöltekkel való nyíltszíni összecsapások alól. A pártlistán előkelő helyre kerülésben sokkal inkább a belső frakció harcokban való helytállás szükséges, ami jelenti egyesek számára a vezéregyéniségként elismerést, mások számára az ilyen vezéregyéniségek köré történő lojális odaállást, és az adott párt különböző csoportosulásainak versengésében a jó pozíció kiharcolását. A listás rendszer a választáson való sikerességet a párton belüli klikkek és frakciók harcában való előnyös pozícióhoz köti az egyéni képviselő számára, és teljesen megszünteti a választópolgárok tömegeivel való kapcsolat szükségességét. Pl. Ausztriában, ahol teljes mértékben a listás rendszer jellemzi a választásokat, a pártok listáira felkerülés és az itteni sorrendben a jó pozíció elérése egyben el is dönti a képviselőjelölt számára a választást, mert 95 %-os valószínűséggel a parlamenti pártok jelöltjei - az eddig elért mandátumainak szintjéig - sorrendben be is jutnak a parlamentbe (Dezső/Bragyova 1990:3). A pártvezérkarok tagjai számára a bejutás biztosítását jelenti továbbá az a szabály Magyarországon, hogy "ugyanaz a személy egyidejűleg egy egyéni választókerületben egy területi listán és az országos listán lehet jelölt." (1989.évi XXXIV. tv. 5.§.(7) első mondata). Az igazán fontos jelölteket a pártok az országos listára is felveszik, és jobb híján a töredékszavazatokkal is bekerülhet a parlamentbe. (Ezzel szemben az egyéni kerületi rendszer kizárólagossága esetén - mint Anglia és főként Franciaország példái mutatják sokszor - a legelismertebb pártvezérek is kimaradhatnak a parlamentből, és ez politikai karrierük gyors megtöréséhez vezethet.) A magyar megoldás tehát a parlamenti pártvezérkarok stabilitását biztosítja a biztos mandátumhoz jutásuk révén. A választási küzdelem tehát csak részben folyik az egyéni választókerületekben szemtől-szembe a választóközösséggel és az ellenjelöltekkel, és igazán döntő súlyt az ettől távolibb kampány jelenti a sajtóban, rádióban és televízióban, mivel a pártlisták közötti választást ezen az úton jobban lehet befolyásolni.

Az ilyenfajta választási küzdelem időtartamának hosszára - egy-egy ciklus végéhez közeledve - egy sor tényező kihat, aminek csak egy részét jelentik a választási rendszer és az országgyűlési ciklus alkotmányjogi szabályai. E szabályok közül nagy jelentősége van az alkotmány 28.§. (6) bekezdésének, amely az Országgyűlés megbízatásának lejártától, feloszlásától vagy feloszlásától számított három hónapon belül teszi kötelezővé az új választások kiírását. E három hónapon belül pedig további két hónap áll még a pártok rendelkezése a jelöltjeik kiválasztásához, és 30 nappal a választás napja előtt kell csak bejelenteni, az illetékes választási bizottságoknál (1989 évi XXXIV.tv. 6.§./1/). (Angliában ugyanez 8 munkanap, Franciaországban 21 nap a választási nap előtt: Dezső/Bragyova 1990:8-11). E szabályok szerint tehát tetemes idő áll rendelkezésre a pártoknak a választási kampányra, és a választási költségekre

ennek óriási hatása van. A választási kampány időtartamának megnövekedésére azonban kihat a parlamenti ciklus lejártának nagyfokú kiszámíthatósága is - az előző fejezetben elemzett kormánystabilitás és másik oldalról a nagyon kis valószínűségű parlament-feloszlatási lehetőség miatt. Ugyanis ha a kormány szinte megbuktathatatlan és a parlament ugyanígy szinte feloszthatatlan, akkor kiszámítható a következő választás időpontja, és a pártok versengése révén hamar megindul a kampány első fázisa. A könnyebb parlament-feloszlatás ezzel szemben bármikor gyors választási kampányra kényszerítheti a pártokat, és a beállás időpontjának bizonytalansága nem teszi lehetővé a hosszú előkészítést. Angliában, ahol a miniszterelnök gyakorlatilag egyedül dönti el a parlament feloszlatását és az új választás közeli időpontra kiírását, bevett szokás, hogy csak a legutolsó pillanatban hozzák nyilvánosságra a parlament-feloszlatásának bejelentését, és ez drasztikusan lerövidíti a választási kampányok idejét (Dezső/Bragyova 1990:10). Végül is e körülmények Magyarországon hosszú és drága választási kampányokat valószínűsítene, ami másrészt a parlamenti és a kormányzati döntések túlságosan hosszú idejű választási szempontoknak alárendelődését vonja maga után.

Végül még egy utolsó fontos hatást kell kiemelni, amely a listás választási rendszer nagy súlyából ered, és amely döntő mértékben a tömegmédiákon keresztül folyik, elkerülve a közvetlen tömegek előtti fellépést és személyes kapcsolatokat az ország különböző pontján élő állampolgárokkal. Ennek a hatásnak a lényege, hogy radikálisan megnő a *tömegmédiákban domináló értelmiségi véleményformálók szerepe a választási eredmények meghatározásában*. Néhány összehangolt újságcikk különböző lapokban, kiegészítve ezt a rádió és a televízió néhány kommentárjával meghatározott politikai párt segítségére, összekapcsolva ezt másik irányban negatív aspektusok kiemelésével, több tízezer-százezer szavazatot adhat egy pártnak és vehet el még többet a negatívan megjelenített párttól. A tömegmédiák szerepe ugyan mindenhol nő a modern politikai rendszerekben zajló választási küzdelemben, ám a listás választási rendszer ezt nagymértékben felfokozza, míg az egyéni választókerületekben zajló "kézitusák" jobban kikerülnek a médiumokat, és ez jobban hozzájárul a "médiaértelmiség" szerepének csökkentéséhez, míg az előbbi a növeléséhez.

## 2. A parlamenti képviselők

Mint ahogy a fejezet egészében mindvégig a magyar parlamentarizmus átfogóbb struktúráját tartjuk szem előtt, és a konkrét - első választási periódusban - kialakult személyi konstellációkat csak példaként használjuk fel az átfogóbb összefüggések megértésében, úgy itt is az első parlamenti ciklus képviselőit csak példaként emeljük az elemzés középpontjába, és ezen keresztül inkább azokat az általánosabb meghatározásokat keressük, amelyek az átfogóbb politikai rendszerből, a választójogi rendszerből és a parlament működéséből származnak, és érintik a parlamenti képviselőket.

Az első ciklus parlamenti képviselőinek kiválasztását döntő mértékben meghatározta az 1989-es politikai átmenet után az, hogy a korábbi monopolpárt hatalmának évtizedeiben a kompetitív többpártrendszer számára alkalmas hivatásos politikusrétegek nem tudtak kialakulni. Az a néhány fiatalabb KISZ-vezér, vagy más központi pártember, aki személyi adottságai és nyilvánosság előtti beszédgyakorlata alapján alkalmas lett volna erre a pályára, épp korábbi múltja miatt "nem kívánatos személy" lett az új politika színpadán. (Kivételt jelent itt egy egészen szűk kör a '80-as évek végi politikai reformerek körül, akik a korábbi egypárt utódpártjában bekerültek

a parlamentbe.) E hiányból következően - és az átalakulás gyorsasága miatt - alig egy év állt az új pártok számára, hogy felkutassák nyilvánosság előtt fellépésre képes embereiket és politikusokat próbáljanak belőlük formálni. A politikus garnitúrának ez a szinte teljes hiánya és a választásokig rendelkezésre álló rövid idő szükségessé, a választójogi rendszerünk félig listás jellege pedig lehetővé tette, hogy a pártok elsősorban a központi vezérkaraik feltöltésére és egységének kialakítására koncentráljanak, és listájuk alsóbb helyeire felvett "gyalogosokat" különféle véletlenszerű szempontok alapján választották ki. Mindezek - a magyar társadalom főváros-központúsága és a politikai infrastruktúra hagyományos centralizáltsága folytán - a pártlistákon a fővárosi értelmiségiek spontán beözönlését eredményezte a parlamentbe - 153 képviselő a 386-ból -, de ha az egyes pártok vezérkarait nézzük, leválasztva a "gyalogos" képviselőktől ("Hinterbänkler" - mondják a németek) akkor még inkább a fővárosi értelmiségiek dominanciáját tudjuk megállapítani a nagy pártokban. A későbbiek során - ahogy a pártok helyi infrastruktúrája kiépül - a fővárosi politikusok aránya nyilván csökkenni fog, de ennek mértékét alapvetően befolyásolja majd, hogy milyen irányban változik a választási rendszer. A 1990-es választások és az azóta tartott pótválasztások azt mutatják, hogy az egyéni választókerületekben nagyobb esélye van a helyi képviselőjelöltnek az országosan akár a legismertebb fővárosi képviselőjelölttel szemben. Így ha az egyéni választókerület jelentősége növekedik - a listás mandátumok csökkentésével - akkor ez automatikusan az ország területi megoszlásai felé közelíti majd a parlamenti képviselők megoszlását. Változatlan vagy még erősebb listás választási irányba változás esetén pedig a fővárosi politikusok túlsúlya várható.

A parlamenti képviselők szociológiai jellemzői közül egy másik mutatót korábbi foglalkozásuk jelenti. Ebben a dimenzióban a magyar parlamentet a humán értelmiség dominanciája jellemzi. A 386 képviselő közül 102 bölcsész - zömében tanárok - 74 jogász és 40 közgazdász, összesen tehát 216 képviselő tartozik az 1990-94-es ciklusban ebbe a kategóriába (Tóth 1992:84). Különösen magas ezen belül is a korábban egyetemen vagy kutatóintézetben dolgozó értelmiségiek aránya, amely a pártok vezérkarait tekintve még csak súlyozottabban érvényes. Az első ciklus vége felé - 1993-ban - már látható a hirtelen beözönlött amatőr politikusok között egy szétválás a professzionális politikusi pályára alkalmas és a politikából a ciklus végén végleg kint maradó képviselők között. A humán értelmiség rekrutációs bázisként való felhasználása a jövőbeni politikus rétegek számára azonban várhatóan tartós marad a jövőben is, mivel a mai pártvezérkarok hivatásos politikussá vált tagjai is innen származnak, és gondolkodásuk, nyelvhasználatuk stb. evidensé teszi ezt az utánpótlási irányt.

Fontossággal bír a jövőben a képviselői állomány alakulásában a már jelzett szabályozás, amely a miniszteri poszt betöltéséhez nem teszi szükségessé előzetes a képviselői mandátum megszerzését, de nem is teszi összeférhetetlenné azokat. Ez a szabályozás - együtt a mindenkori miniszterelnököt védő konstruktív bizalmatlansági indítvány hatásával - valószínűsíti, hogy a jövőben is a miniszterek egy része a parlamenten kívülről fog kikerülni. Az előbbi fejezetben azt jeleztük, hogy ez a szabályozás magával vonja azt is, hogy a miniszterelnök és a kormány bizonyos fókig ki tud szakadni a parlamenti pártküzdelmek nyomása alól. Sőt, ha az éppen kormányzó párt erősebben belső irányzatokra bomlik, a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal védett kormány ezek fölé tud nőni. A képviselők elemzése kapcsán ezt azzal kell kiegészíteni, hogy *a képviselők rekrutációjában így csökkeni fog a szakértő politikusok kiválasztásának szükségessége*. A politikusok számára a karrier csúcsát jelentő miniszteri poszt így elérhetővé válik a képviselőség kikerülésével is, és a nagyformátumú politikusok számára a parlamenten kívüli politikusi vagy kvázi szakértői poszton elhelyezkedés is elégséges. Szemben például az angol parlamentarizmussal, ahol kikerülhetetlen a jövőbeni minisztereknek és az erre esélyes

pártszakértőknek a parlamenti képviselőség. Fontos csak az, hogy a tömegmédiák ne veszítsék őket szem elől, így a kormánylistát összeállító miniszterelnök előtt mindig, mint potenciális miniszterjelöltek jelenhetnek meg, illetve a parlamenti párharcokból kimaradva - sőt "tisztán maradvá"- még vonzóbbak is lehetnek a parlamenti erőcsoportok között lavírozó kormányfők számára.

Összegezve e szabályozásból eredő hatást, a csúcspolitikusok és a parlamenti "közkatona", a csak szavazási viszonyok biztosításához szükséges képviselők aránya a magyar parlamentben ezzel jobban az utóbbi felé tolódik el. Ezzel az aránnyal függ össze a magyar parlament túlzottan nagy méretének problémája is. Egy tízmillió országban szokatlanul nagy tünik a majd 400 fős magyar Országgyűlés. Ezt a létszámot megörököltük az állampárti időszak "műparlamentjétől", amikor a formális választások után gyakorlatilag csak néhány napra ült össze a ciklus alatt a parlament, és akkor is csak előre elkészített deklarációkat olvastak fel a hatalom birtokosai - felhasználva az Országgyűlés épületének impozáns külsőségeit. Működő parlament esetén, amikor valóban dönteni kell, és hivatásos politikusokká kell szocializálni a képviselőket, ez a nagy létszám még hosszabb távon is csak "vattával" tölthető fel - vagyis a parlamenti pártvezérkarok útmutatásaival mozgatható képviselőkkel. A tízmillió Magyarországhoz hasonló nagyságú országok közül pl. Ausztria kétkamarás parlamentjével is csak 249 fő (186 tagú Nemzetgyűlés, 63 tagú Szövetségi Gyűlés) Ausztráliában ugyanígy kétkamarás megoldással csak 224 fős, Dánia 179 fős egykamarás parlamenttel rendelkezik, Finnország is csak 200 főssel. (Lásd: *Parliaments of the World*, Second Edition 1976.) A túlzottan nagy méretek hátrányait a magyar politikai közvélemény már felismerte, mutatják a különböző sajtónyilatkozatok, és a legtöbb politikai párt is célként tűz ki a jövőben a parlament méreteinek csökkentését 250-300 főre. Vita inkább azon van, hogy a csökkentést milyen mértékben kössék össze a listás mandátumok csökkentésével az egyéni választókerületi megoldás javára.

Egzisztenciális szempontból fontos kérdés a mindenkori politikusok és a képviselők számára - hivatásuk határozott jellegű ciklusok végéig tartó és újraválasztáshoz kötött jellege miatt - a tisztesseges visszavonulási és következő választásig várakozó "parkolási" posztok kiépítése a politikai rendszerben vagy legalább annak határain. Ezek nélkül a képviselők rá vannak kényszerítve a mindenáron való mandátumhoz jutásra, és ez a politikai tevékenységükben túlzottan előtérbe tolja az egzisztenciális-partikuláris szempontokat – végső soron az egész parlamentarizmus szerkezetét eltorzítva. (E kérdéskörhöz lásd: Herzog 1990; Blondel 1990). A magyar politikai rendszerben ez a kérdés még nincs igazán elrendezve és az ebből eredő problémák a mindenkori választási ciklusok végén válnak láthatóvá, amikor jó néhány - átmenetileg a parlament nyilvánosságán keresztül országosan ismertté vált - képviselő kibukik a parlamentből. Persze az esetek többségében egy ideig fenntartották a korábban betöltött helyeket, amit az első ciklus képviselői rögtön törvényben kötelezővé is tettek a politikán kívüli munkáltatók számára: "Az Országgyűlési képviselőt ... a munkáltató - kérésére - köteles fizetési szabadságban részesíteni". (1990. évi LV.1.§./1/bek.) Ez a megoldás formálisan biztosítja a képviselő-politikusok visszavonulási útját választási vereségük, vagy egyéb körülmények esetén, de az országos ismertség színterén tevékenykedés és egy szürke beosztottá visszaminősülés közötti távolság ténylegesen ezzel nem oldható meg. Másrészt rákényszeríti ez a megoldatlanság a képviselő-politikusokat, hogy kihasználva ideiglenes hatalmi súlyukat eredeti szakmájukban valamilyen - állami kinevezéstől függő - vezetői posztot is biztosítsanak maguknak, hogy a későbbi "puhára esés" garantálva legyen számukra. A tisztesseges visszavonulási helyek politikai rendszeren belüli kiépítésének elmaradása tehát "szennyezi" a környező társadalmi alrendszerek működését, amennyiben azokat veszik igénybe a politizálás e funkcionális gondjának megoldatlansága miatt. E problémán bizonyos mértékig segíthet a 2003-ban

bevezetett közpénzen finanszírozott pártalapítványok rendszere, de ez csak a parlamentbe bejutott pártok vonatkozásában biztosíthat tartalék-helyeket a képviselői pozícióból ideiglenesen kiesettek számára, a teljes politikai palettára ez nem terjed ki. A nyugat-európai országokban is pártok saját háttérbázisát pártalapítványok, pártakadémiák, közeli politikai érdekegyesületek bizonyos vezetői pozíciói feletti befolyás stb. jelentik, amelyek felfogják választási vereség esetén a kieső képviselőket, és e garancia biztos tudata a működő képviselők tevékenységét is jótékonyan befolyásolja. Ugyanígy a helyi pártszervezetek függetlenített posztjainak kiépítése is említhető e célra a nyugat-európai országokban, például Franciaországban, ahol a városi polgármesteri hivatalok helyi önkormányzati testületi tagság még rendelkezésre áll a "parkoló céljára" nyitott országos politikusnak. Nálunk azonban a hazai pártok nagyon alacsony párttagsága csak kevés függetlenített helyi pártpolitikus eltartását teszi lehetővé a helyi függetlenített pozíciókon keresztül.

### 3. A parlament belső szervezete

A XX. századi parlamentek a modern társadalmak komplex feltételei között működnek, és egy-egy döntésükkel a legelterjedtebb hatásokat okozhatják az érintett társadalmi alrendszerekben. Mindez nagytömegű szakmai információ lépcsőzetes feldolgozását és a plurális politikai érdekek és célkitűzések folyamatos egyeztetését igényli a parlamenti képviselőktől. Ezeknek az igényeknek már nem felel meg a XIX. századi honorácior-jellegű, vitaklub-szerű parlamenti felépítés, és a kihívásoknak a parlamentek a belső szervezettségük növelésével válaszoltak. Az állami szervező tevékenység mind újabb területeket vont be szabályozása és felügyelete alá az elmúlt évszázadban, és egy-egy terület belső működése is egyre inkább a rendszeres információfeldolgozására alapozódott döntésekre épült át a korábbi mindennapi gondolkodás szintjén kialakított rutinok helyett. Ilyen területekre törvényt alkotni célzott hatások elérésének esélyével csak hasonlóan rendszeres információfeldolgozás mellett lehetséges, és ez kényszerűen létrehozta a parlamenti döntési tevékenység részbeni áttelepítését az egyes tárgyterületek, (mezőgazdaság, oktatás, ipar stb.) szerint szakosodott parlamenti állandó bizottságokba. Ahol nincsenek markánsan összefogott politikai irányzatok, ott ez a fejlődés az állandó bizottságok és ezek további belső specializálódása szerinti albizottságok középpontba kerülését hozták létre az adott parlamentben. (Ez a helyzet az Egyesült Államok törvényhozó területeiben). Ám ahol ezek is léteznek, ott a parlament plénumaról a súlypont nem csúszik át ilyen erős mértékben a bizottságok szintjére, hanem a politikai platformok letéteményeseinek, a pártok parlamenti frakcióinak centrumba kerülését kényszerítik ki.

Európában az utóbbi helyzet jött létre, és a tárgyterületek szerinti bizottsági rendszer tagozódását a pártok szerinti parlamenti frakciók tagozódása metszi keresztbe. Ennek hatására az állandó bizottságok - mint "mini parlamentek" - mint cseppben a tenger tükrözik a parlament egészének politikai tagoltságát, másik oldalról a parlamenti pártfrakciók is rá vannak kényszerülve, hogy - a szakmai igények kielégítése miatt - lehetőleg egy-egy tárgykör szerinti munkacsoportokat hozzanak létre. E munkacsoportok jórészt az adott frakció egy-egy állandó bizottságban lévő tagságot jelentik, így végül is a parlament a két belső szerveződési tagozódását megismétlik belülről maguk a frakciók és a bizottságok is. Persze, hogy az ily módon "kettős identitású" képviselők melyik szereppel - a frakció-tagsági, vagy inkább a szakmai állandó bizottsági tagsági szereppel - azonosulnak, azt az adott párt centralizáltsága dönti el. Pl. egy lazább felépítésű parlamenti frakció esetén a képviselők autonóm módon tevékenykedhetnek az állandó bizottságokban, és az itteni szempontokat

vihetik jobban vissza saját frakciójuk tanácskozásaira, míg egy vasfegyelemmel kézben tartott frakció képviselői mint közkatonák csak megjeleníthetik az állandó bizottságokban frakcióvezetésük álláspontját.

A frakciók vagy inkább a bizottsági rendszer dominanciáját egy parlamentben jobban feltárhatjuk, ha a centralizáltság szempontjából jelentős eltéréseket felmutató pártokon felülemelkedünk és azokat az intézményes szabályokat vesszük szemügyre, amelyek erősebben az egyik vagy a másik irányba biztosítják a parlamenti döntési tevékenység meghatározását. Itt legfontosabb annak elemzése, hogy a *döntésekhez szükséges szakértő apparátus igénybevételét melyik irányba építi ki egy parlament: a frakciói vagy a bizottsági felé, és milyen arányban a két szint között.* Ez a szakértő apparátus-elosztás döntő mértékben meghatározza az egyes parlamenten belüli szervezetek súlyát.

Az *Egyesült Államok Kongresszusában* a centralizált pártok létének hiánya és az egyéni választókerületi választási rendszer a bizottsági rendszert helyezte a döntések kialakításának középpontjába, ezért a parlamenti szakapparátusok a belső szerveződésnek arra a vonalára épültek rá. Továbbá, mivel a parlament erősen bekapcsolódik a törvények tartalmának kialakításába - a végrehajtó szféra felől előkészített törvénytervezetet és a belsejéből induló kezdeményezések kiformálásába - ezért több szinten is kiépített a parlamenten belül szakértő apparátusokat. A Kongresszus egésze mellett egy óriási létszámmal a 70-es években kb. 1000 fős, magasan kvalifikált szakértő állományt jelentő "Törvényhozási Szolgálat" (Legislative Reference Service) állt itt a képviselők és a szenátorok rendelkezésére. Ezentúl az egyes állandó bizottságok mellett is 60-100 fős szakértő apparátusok működtek, de ezek albizottságai is további saját apparátusokkal rendelkeznek. Mindezek az apparátusok nagy lehetőséget adnak a bizottsági és albizottsági elnököknek egy-egy területhez tartozó törvényjavaslat szakmai feldolgoztatására, alternatívák kidolgozására. Ám ezek mellett az egyes képviselők és szenátorok is foglalkoztatnak - a Kongresszusi költségvetés terhére - személyes apparátust: a '70-es években 10-19 fős stábokat jelentettek ezek (Patterson 1973.)

*Nyugat-Európában* az állandó bizottságok mellett kevésbé fejlődött ki az önálló személyi apparátusnak ez a mértéke, és inkább a parlamenti frakciók rendelkeznek költségvetési kerettel a szakértők alkalmazására. Noha az európai parlamentek kevésbé aktív jellegének megfelelően az amerikai bizottsági apparátusokhoz képest itt még a frakció apparátusok is kevésbé kiépítettek. (Így a törvényelőkészítés súlya döntő mértékben a minisztériumokon belültre került ami fölött csak kisebb mértékben jellemzőek a parlamenti átformálások.) A parlament egésze mellett kiépített parlamenti törvénykezési segédszolgálatok így a parlamenti pártfrakciók apparátusának adnak háttérbizist egy-egy törvényjavaslat átvilágításához. Bár *Nyugat-Németországban* a 1970-es évektől egy-egy fő tudományos apparátus fizetését biztosítja a parlamenti költségvetés, ez nem jelenti a képviselő saját információs stábjának kiépülését (Keller/Raupach 1971.) A *francia nemzetgyűlés* - mint az egyik leginkább formálisan működő parlament Nyugat-Európában - még kevésbé épített ki önálló apparátusokat, és itt a legtöbb képviselőnél megtalálható helyi polgármesteri, megyei tanácsügyi funkció rendszeressé teszi a tétongóan üres termek előtt lefolytatott plenáris üléseket (lásd Frears 1990:45). De ugyanígy az angol Alsóház is csak szegényes eszközökkel rendelkezik az önálló döntési háttérapparátusok terén. Ennek persze alapvető oka az angol kormánypárt képviselőinek nagymértékű bekapcsolása a nagy terjedelmű kormányba, - néha 100-120 tagot is elér ez, a különböző szintű államtitkárokkal és parlamenti államtitkárokkal együtt - ami a kormánypárti képviselők fontosabb egyharmadát amúgy is apparátushoz juttatja így. (Norton 1990:25). Az ellenzékben lévő parlamenti pártfrakció is csak 1975-től kap egy összeget a költségvetésből munkájának támogatására.



Végül is tehát Európában az apparátus-ellátottság a parlamenti pártfrakciók vonalán növeli a döntési kapacitást, és a plenáris döntések előtti döntésformálásban itt van a fő hangsúly, míg az állandó bizottságokban a frakciók ügynökeiként működnek már csak a képviselők. De ugyanígy a politikai közvélemény és a tömegmédiák is a parlamenten belüli álláspontok szerveződésének megismerésénél a frakcióvezetésekre koncentrálnak, és az állandó bizottságokat inkább mint a frakciók összecsapásának előretolt terepét tekintik a plénumon lezajló csaták előtt.

**A magyar parlament szervezete.** A '89-es politikai fordulat óta megszűnt az Országgyűlés látszatküldetése, ami az azelőtti évtizedekben évi 3-4 napos ülésszakokat tett csak lehetővé, míg a tényleges törvényelőkészítést a minisztériumok végezték és koordinálták, és az Országgyűlés csak megszavazta a számára ismeretlen és érthetetlen törvényjavaslatokat (lásd Pokol 1981.) Most, egy-egy rövid nyári és téli szüneten túl, folyamatosan ülésezik a magyar parlament. "Az Országgyűlés évenként két rendes ülésszakot tart: minden év február elejétől június tizenötödikéig, illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig (Alk. 22.§.(1)).

A plenáris üléseken rendszerint már csak az előzetesen az állandó bizottságokban és a pártok parlamenti frakcióiban (képvisező csoportjaiban) kialakított javaslatok felett szavaznak, illetve az interpellációk nyilvánosságának adnak terepet ezek az ülések, míg a folyamatos politikai egyeztetések és tartalmi viták a parlamenti pártfrakciókban és az általuk kontrolált állandó bizottságokban zajlanak. A nyugat-európai általános gyakorlatnak megfelelően a parlamenten belüli két szerveződési vonal közül a parlamenti pártfrakciók dominálnak a magyar Országgyűlésben is, és az állandó bizottságok tagjai már csak mint a pártfrakciók küldöttei jelenítik meg pártjuk nézőpontját. A pártfrakcióknak ez a dominanciája az 1990-től induló első ciklusban már abban kifejeződött, hogy a választás lezajlása után az új Országgyűlés alakuló ülésének előkészítése folyamán egy részletekbe menő megállapodást kötöttek a frakciók megbízottjai, amelyben eldöntötték, hogy milyen állandó bizottságokat hoznak létre az alakuló ülésen, mely bizottságban legyen az elnök, az alelnökök egy-egy párt által javasolva, és a bizottságok tagjaira milyen arányban tehetnek az egyes pártok javaslatot. Ugyanígy az Országgyűlés elnökének személyének kiválasztására, az alelnökök számára és e posztok betöltésének egy-egy pártra bízása is szerepelt a megállapodásban. (Lásd Országgyűlési kézikönyv 1992:217-222). Ez a megoldás azóta rendszeressé vált, és minden parlamenti ciklus induló feladatai között egyik legfontosabb az alakuló frakciók vezetői számára e megállapodás tető alá hozása.

Az Országgyűlés és belső szerveinek apparátusellátottsága, az európai országok szintjéhez és ahhoz képest, hogy 40 év látszatküldetés után alig néhány éve kezdett el tevékenykedni, megfelelőnek mondható. Az angol Alsóház képviselői még az ülésterembe is alig férnek be és a parlamenti pártfrakciók finanszírozása is csak a 70-es évek közepétől indult meg. Az osztrák parlamentből - személyes tapasztalatunk szerint - csak néhány munkatárssal rendelkezőt egy-egy parlamenti pártfrakció. A magyar parlamentben, a viszonylag bőkezű költségvetési finanszírozás alapvetően a parlamenti pártfrakciók felé folyik, amelyből ad hoc jellegű szakértői, törvényelőkészítő munkára szakértőket kérhetnek fel, vagy folyamatos szakértői apparátust is alkalmazhatnak.

Az 1990. évi LVI. törvény és Országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szólva részletesen felsorolja a parlamenti pártcsoportok számára a költségvetésből juttatandó pénzüsszegek és más eszközök körét is. A juttatások mértékének alapja a képviselőnek járó tiszteletdíjnak az alapidő része, amely a mindenkori miniszteri illetmény felét teszi ki. /1.§.(2)/. A pártok parlamenti képviselőcsoportjai ezt alapul véve és különböző szorzókkal megszorozva

kapják meg évi költségvetésüket. Ebből a szempontból a következő szabályok a legfontosabbak:

"A pártok képviselőcsoportjai munkájukkal járó kiadásokra csoportonként húsz képviselő alapidójának, valamint-képviselőnként - a kormánypártok esetében az évi alapidó 25 %-ának, az ellenzéki pártok esetében az évi alapidó 50 %-ának megfelelő összeget jogosultak igénybe venni (5.§. (1))

6.§. (1) A pártok képviselőcsoportjai és a képviselők számára az Országgyűlés hivatali szervezete az Országgyűlés épületében, vagy ahhoz közeli épületben - térítésmentesen - munkavégzésre alkalmas irodahelyiségeket biztosít. A képviselőcsoportok számára biztosított irodahelyiségekben kell elhelyezni a munkájukat segítő gépirói és hivatali személyzetet is.

(2) A párt képviselőcsoportjának munkáját segítő gépirói és hivatali személyzet alkalmazásának pénzügyi feltételeit az Országgyűlés költségvetéséből kell biztosítani. Valamennyi képviselőcsoport 8 fős hivatali személyzetre tarthat igényt, ezen kívül minden harmadik tagja után újabb 1 fő alkalmazására jogosult.

(3) A képviselők részére az Országgyűlés hivatali szervezete képviselőnként 1 fő személyzet alkalmazásának pénzügyi feltételeit (a bérköltséget és annak járulékait) biztosítja. A képviselő az alapidójának 50 %-a erejéig számolhat el személyzetre vonatkozó költséget.

(4) A képviselő számára az Országgyűlés hivatali szervezetén keresztül igénybevevett, és a képviselő munkájához kapcsolódó postai és távközlési szolgáltatás ingyenes.

(5) A képviselő térítésmentesen jogosult igénybe venni az Országgyűlés hivatali szervezete által működtetett elemző, információs és dokumentációs szolgáltatásokat.

(6) A képviselő részére az Országgyűlés hivatali szervezete térítésmentesen biztosítja az Országgyűlés kiadványait és hivatalos dokumentumait."

A nagyobb parlamenti frakciók ez alapján százmillió forintot meghaladó összegeket kapnak évente, de ha a képviselőnként még ehhez járuló "egyszemélyes" stábok helyett takarékosabban a frakció egészében centralizálják ezeket forrásokat, akkor ez megduplázza a fenti összegeket. (Négy-négy képviselőnként így egy miniszteri fizetés évi összegét jelenti ez.)

Az Országgyűlés egészének és az állandó bizottságok apparátusellátottsága és finanszírozása ehhez képest jóval szegényesebbnek tűnik. Egy-egy állandó bizottság mellett - az első ciklus végére 12 ilyen volt, de később néha húsz fölé is emelkedett ez a szám - egy-két fős munkatársi stáb dolgozik (néhány esetben három fő) és ezek az Országgyűlés Főtitkárságán belül szervezett egységes bizottsági titkársághoz tartoznak szervezetileg. Az összes parlamenti bizottság számára így 50-60 fős apparátus áll rendelkezésre az Országgyűlés Főtitkárságán belül összefogva. Az egyes képviselők törvénymódosítási indítványának segítésére az első ciklus tervezete után 1991-től egy *Képviselői Tájékoztató Központot* hoztak létre felerészben a Parlamenti Könyvtárra telepítve, de ennek néhány fős apparátusa legfeljebb csak a dokumentumok rendezésére és a képviselők számára átadására elegendő, mintsem érdemi szakértői segítésre. (Lásd az adatokat: Országgyűlési Kézikönyv 1992:510). *Összegezve tehát elmondható*, hogy a parlamenti pártfrakciók bőkezű finanszírozása messze kiemelkedik a parlament egésze és az állandó bizottságok forrásai mellett.

#### 4. A parlament funkciói

A modern parlamentek különböző tevékenységét hasznosnak látszik a fontosabb funkcióik szerint csoportosítani, és így három fő funkció körül válnak ezek elrendezhetővé (Norton 1990:14). Az egyik ilyen funkciót a *politikusok rekrutációja és szocializációja*, másikat a politikai rendszer számára a *legitimáció biztosítása* és végül a harmadikat a *politika-alakítási funkciója* jelenti. Az egyes parlamentek különböző erősséggel látják el ezeket a funkciókat, van olyan, amelyik mindhárom funkcióban erős tevékenységet fejt ki, van, amelyik csak egyikben-másikban, de lehet olyan is, amelyik mindhárom funkció terén csak gyenge aktivitásra képes.

A *politikus-rekrutáció és szocializáció* terén a két lehetséges végletet az angol és az utóbbi évtizedek francia parlamentje példázza. Angliában az Alsóház a legerőteljesebben a politikus-rekrutáció és szocializáció középpontjává vált annál az alkotmányos szabálynál fogva, hogy a kormány tagja csak a parlamentben helyet foglaló politikus lehet. Az angol kormány pedig - beletartozik az összes minisztériumi és parlamenti államtitkár is - sokszor 100-120 főt is kitesz. (Ezen belül van a szűkebb kabinet, ahol már csak néhány csúcsminiszter rendelkezik tagsággal a miniszterelnök mellett és a stratégiai kérdéseket itt döntenek el.) A mindenkori kormánypárt 300 fő körüli képviselő táborának így tekintélyes része bekerül a kormányba, és keze alá kapja több-kevesebb fokban a közigazgatási apparátust és az ide irányuló költségvetési forrásokat. (Philip Norton becslése szerint, ha valaki 6-8 évig már képviselőként az Alsóházban benn tud maradni, kormánypárttá válva 50 %-os esélye van, hogy bekerüljön az alakítandó kormányba: Norton 1990:11). Ezzel szemben áll a francia parlament helyzete, ahol összeférhetetlenséget mondtak ki a képviselői és a miniszteri posztok között, és a miniszteri utánpótlásnak inkább az egyes miniszteri kabinetek ifjú technokrata politikusai válnak.

Mint már jeleztük, a francia képviselők rendszerint a helyi polgármesteri pozíció betöltői is egy személyben – az 1980-as évek végén a képviselők 47 %-a egyben valamely város polgármestere is volt - és egész parlamenti tevékenységükre inkább jellemző a helyi érdekszövetségek "kijáró emberei" elnevezés szerint, mint a "törvényhozó", vagy a "parlamenti debatter" elnevezések (Frears 1990:45).

A parlament a *legitimáció funkciójához* majd minden tevékenységével hozzájárul, de különösen ide lehet venni a kormánytagokhoz és más főhatóságok vezetőihez intézett *nyilvános kérdéseik és interpellációik* hatását. A társadalom különböző szféráiban, az ország egyes területein keletkező feszültségek ennek révén az ország egészének nyilvánossága előtt megjelennek, és - még ha esetleg csak részben is kapnak ezek orvoslást - a nyilvános vita jótékony feszültségoldó hatást vált ki, összegződve pedig csökkenti a társadalmi robbanások valószínűségét. Az utóbbi évtizedekben a legtöbb nyugat-európai parlamentben radikálisan nő az interpellációk száma, és a parlamenti munka időtartamának mind nagyobb hányadát veszi igénybe. Az angol Alsóházban pl. 1988/89-ben 1420 ilyen interpelláció volt az Alsóház napirendjén, és a 80-as években eleve 50 %-al növekedett az interpellációk száma a korábbi évtizedhez képest. Hasonlóan erős a holland képviselőház és a svéd "Riksdag" interpellációs tevékenysége (l. Gladdish 1990:103-119; Apter 1990:120-142). A bennült parlament képét ezen a területen is a francia Nemzetgyűlés mutatja, ahol kongóan üres üléstermekben még a nagyobb botrányok esetén sem intéznek interpellációt az érintett miniszterekhez. Pl. a környezetvédők "Rainbow Warrior" hajójának világbotrányná vált elsüllyesztése a francia titkosszolgálat ügynökei által nem váltott ki a Nemzetgyűlésben kérdést vagy interpellációt még az ellenzéki képviselőkből sem (Frears 1990:48). A francia alkotmányos szabályozás persze eleve csak csökkentett

erőt ad az interpellációnak azzal, hogy nyilvános elmondása után a válasz elfogadása fölött nem folyhat szavazás. Ezzel szemben a francia képviselők aktívak a helyi érdekek képviseletében, és a választókerületük felől érkező kérélmeket - adócsökkentés, ösztöndíjkérelmek támogatása stb. - minden szelekció nélkül továbbítják az illetékes minisztériumba. Egy-egy évben 40 ezer ilyen képviselői kérelem is befut a fontosabb minisztériumokba, és ez is a "helyi érdekek kijáró embere" jelleget jelzi a francia képviselőknél (Frears 1990:34).

A *politika-alakítási funkció* jól lokalizálhatóan a törvények tartalmi kialakításában és az adminisztráció feletti parlamenti kontrollban ragadható meg. Általában el lehet mondani, hogy a legtöbb európai parlamentnél ez a funkció csak csekély mértékben valósul meg. A parlamenti többség bizalmából kinövő - és a bizalom megvonásával mindig megbuktatható - kormányok átvették e funkció ellátását a parlamentektől, és az előbb említett interpelláció tevékenység növekvő szerepe az összparlamenti munkában a modern parlament tipikus funkcióeltolódását is jelenti a politika alakítási funkció párhuzamos csökkenésével. A törvények koncepcionális kérdésait a minisztériumok törvényelőkészítési osztályai dolgozzák ki, ahová kormánypárti politikus-miniszter továbbítja a pártvezérkar ide vonatkozó stratégiai elképzeléseit. Például mint láttuk Angliában a kormánypárt összes fontosabb parlamenti politikusa egyben a közigazgatás valamelyik szeletét irányító kormánytag, és az Alsóházon belül már csak szavazáskor folyik vita a törvényekről, illetve az Alsóház bizottságai is már letisztázott törvényjavaslatot kapnak, amely mellé a többségi kormánypárti képviselők - az erős frakciófegyelem révén - egyöntetűen felcsatlakoznak. A politika-alakítás tehát abban az értelemben, hogy a törvények koncepcionális kérdéseit - a szabályozás lehetséges modelljét - meghatározza a parlament, nem gyakori a mai Nyugat-Európában. Bizonyos mértékig a svéd Riksdag jelent ez alól kivételt, ahol a törvényelőkészítés kialakult mechanizmusai erősebben "benntartották" ebben a parlamentben a törvények tartalmának koncepcionális meghatározását is. (Lásd Apter 1990:135; Eörsi 1974; Pokol 1981.)

**A magyar Országgyűlés helyzete.** Az 1989-es fordulat utáni első választáson létrejött magyar parlament az átlagos nyugat-európai parlamentekhez képest is aktívabb tevékenységet fejtett ki mind a politika-alakítás (törvényalkotás) mind az interpellációk terén, bár a törvényalkotás terén fokozatosan érezhetővé vált a kormány meghatározó ereje a parlamenten belülről induló aktivitással szemben.

A *politikus-rekrutáció és szocializáció* terén játszott szerepe jelentősnek volt mondható, hiszen szinte a semmiből kellett előteremteni az ország nyilvánossága előtt megszólalni és politikailag érvelni tudó plurális politikacsoportokat a fordulat után, és a tömmegekommunikációs eszközök parlamenti közvetítései és tudósításai a legfontosabb szerepet játszották a hivatásos politikusi pályára alkalmas politikusok kiválasztódásában. Kizárólagos utat azonban nem jelent a parlament ezen a területen, mivel - mint az első fejezetben erről szó volt, - a miniszteri posztok elfoglalásának nem előfeltétele a parlamenti képviselőség. Mivel ezentúl is nagyon kis létszámú a magyar kormány - rendszerint kb. 20 tagból áll - a kormánypártok képviselőinek egészen kis töredéke válik csak miniszterré, és óriási többségük számára feljebbjutási lehetőség a politikában nincs. (Franciaországban, ahol szintén ez a helyzet, a képviselők a helyi polgármesteri pozíciókkal és más regionális tanácstagsággal legalább helyi szinten növelhetik cselekvési lehetőségeiket.) A nagy létszámú - majd 400 fős - magyar parlament így mint egy "dunsztos üvegben" erjeszti a feszültséget a tömegesen képviselőnek bevont politikusok, ám karriervonalat ezen felül számukra nem biztosító jelleg miatt. Ebből is fakadhat a képviselők aktivitása a törvényjavaslatok benyújtása és módosítása terén. Példaként nézzük meg az első ciklus Országgyűlésében az aktivitást kifejező adatokat:

**Benyújtott és elfogadott javaslatok (1990.V.2.-1992.X.31.)**

Dátum	Benyújtott javaslatok												
	Törvényjavaslat				OGy.Határozati javaslat				Módosító javaslat			Egyé b	Mind - össze sen
	Kor- mán y	Bizot t-ság	Képvi- selő	Össze -sen	Kormán y	Bizot t-ság	Képv i-selő	Ösz- szese n	Bizot t-ság	Képvi -selő	Össz e-sen		
1990.V.2.- 1992.V.1.	117	23	43	183	27	39	71	137	49	1826	1875	75	227 0
1991.V.2.- 1992.V.1.	110	4	59	173	41	16	36	93					
1992.V.2.- 1992.X.31.	45	2	30	77	30	19	28	77	16	1407	1423	86	1663
Mindössze -sen	272	29	132	433	98	74	135	307	121	6187	6308	253	7301
	Elfogadott javaslatok												
	Kor- mán y	Bizot t-ság	Képvi- selő	Össze -sen	Kormán y	Bizot t-ság	Képv i-selő	Össze -sen	Bizot t-ság	Képvi -selő	Össz e-sen		
1990.V.2.- 1991.V.1.	90	15	7	112	18	26	14	58	7	148	155	36	361
1991.V.2.- 1992.V.1.	97	1	4	102	31	4	6	41	15	287	302	45	494
1992.V.2.- 1992.X.31.	37	0	2	39	16	6	2	24	6	68	74	23	160
Mindössze sen	224	16	13	253	65	36	22	123	28	28	503	531	104

(Forrás: Országgyűlési Kézikönyv 1992:398 p.)

Mint a táblázatból látható a leggyakoribb törvényjavaslat-benyújtó a kormány volt, és különösen az elfogadott törvényeket tekintve egyre kizárólagosabban érvényesül akarata ezen a téren. Érdekes összefüggéseket takar az országgyűlési bizottságok ilyen szerepének zuhanásszerű csökkenése az első parlamenti év (1990) után. Ezek a bizottságok kezdettől a parlamenti pártfrakciók által meghatározottak, és az a tény, hogy az első parlamenti évben még 23 törvényjavaslat benyújtásában meg tudtak állapodni, még a korábbi "kerekasztal-barátságuk" utóhatásaként értékelhető. (Ebből a döntő többséget - 15-öt - törvénnyé is emelt az Országgyűlés plenáris ülése.) A következő évtől azonban a pártok közötti ellentétek megszilárdulásával minimálisra csökkent ez a törvénykezdeményezési forma - 1991-ben 4, ill. 1992-ben 2 benyújtásra - de ezek törvényerőre emelése terén még rosszabb arány alakult ki. Az egyéni képviselői kezdeményezések száma ugyan nem csökkent jelentősen, de ezek sikere csak egészen ritka esetben mutatható ki. (Az 1991-es 59 egyéni kezdeményezésből 4, az 1992-es 30 kezdeményezésből 2 javaslat vált törvénnyé.) Ugyanígy az óriási számú egyéni képviselői

módosítási javaslatból pl. az 1992-es 1423-ból alig 74-et fogadott el a parlament plénuma.

Hasonlóan nagy aktivitást fejtettek ki a képviselők a *"feszültség-oldást" és a végrehajtó szféra feletti ellenőrzést* biztosító interpellációk és nyilvános kérdések, ill. az un. "napirend előtti felszólalások" terén is. Az interpelláció a kormányhoz, annak bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez is intézhető, és egy rövid felkészülési idő után az interpelláltnak a parlament plénuma előtt kell választ adni erre, amely elfogadásáról az Országgyűlés plénuma szavaz. Ezzel szemben az interpellációnak nem minősített egyszerű kérdésfeltevés - az előbbi körön túl az ombudsmanhoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank Elnökéhez is intézhető kérdés - nem von maga után szavazást a válasz elfogadásáról. (Lásd az Országgyűlés Házszabályának 58-60. §-ait). Ezen túl a házszabályok "rendkívüli ügyben" lehetővé teszi a képviselők számára a felszólalást, ám ennek engedélyezése az Országgyűlés elnöke által megtagadható, és a képviselő kérésére plénium határoz a felszólalás elmondása tárgyában.(45.§.)

El lehet mondani, hogy a magyar Országgyűlés nem a "bénult" francia interpellációs gyakorlattal jellemezhető, inkább az ezen a téren jóval aktívabb angol Alsóház számadataival vetekedik a magyar képviselők gyakorlata. Nézzük meg ehhez a statisztikai adatokat:

### Interpelláció

Dátum		Kormánypártok				Ellenzéki pártok				Függetl enek	Köz ös	Képviselő k mindössz esen
		M DF	FK gP	KD NP	Össz esen	SZD SZ	MS ZP	FIDE SZ	Össz esen			
1990. V. 2.  1991. V. 1.	Ogy. Elfogadta	21	13	4	38	33	33	8	121	5	4	168
	Ogy. nem fogadta el	2	1	-	3	9	-	3	4	-	-	7
	Képv. Visszavonta	4	3	-	7	7	1	1	8	-	-	15
	Összesen	27	17	4	48	86	35	12	133	5	4	190
1991. V.	Ogy. Elfogad	16	8	2	26	96	40	28	164	5	3	198

2.  1992. V. 1.	ta											
	Ogy. nem fogadta el	2	1	-	3	5	2		7	1	1	12
	Képv. Vissza vonta	1	1	-	2	14	1	4	19	3	1	25
	Össze se n	19	10	2	29	115	43	32	190	9	5	235
1990. V. 2.  1992. X. 31.	Ogy. Elfogad ta	2	6		8	19	6	4	29	3		40
	Ogy. nem fogadta el		1		1			1	1		1	3
	Képv. Vissza vonta					3		1	4			4
	Össze se n	2	7		9	22	6	6	34	3	1	47
1992. V. 2.  1992. X. 31.	Ogy. Elfogad ta	40	29	6	75	197	86	40	323	15	9	422
	Ogy. nem fogadta el	5	3		8	6	2	5	13	1	2	24
	Képv. Vissza vonta	5	4		9	23	2	6	31	3	1	44

onta												
Összesen	50	36	6	92	226	90	51	367	19	12	490	

A számadatokból kitűnően az interpellációk száma egyre inkább növekszik - 1992-ben megduplázódott a korábbi évhez képest - és informatív erővel rendelkezik az a szám is, amely a legnagyobb kormánypart az MDF képviselőinek interpellációit mutatja. (Ráadásul ez 1992-ben radikálisan nőtt a korábbi évekhez képest). A másik kormánypart, az FKgP magas interpelláció száma magyarázható az időközben itt létrejött belső pártszakadással és a kormányban való ambivalens viszonyok kialakulásával, de az MDF 1992-es 50 "öninterpellálása" a felerészben parlamenten - sőt párton - kívülről felállt kormány és a legnagyobb kormánypart parlamenti képviselő gárdája közötti feszültségeket is jelzi. Ehhez az összességében 490 interpellációhoz - az Országgyűlés működésének első két és fél éve alatt - további 334 plénum előtti nyilvános kérdés-feltevés és 734 napirend előtti felszólalás járult, amelyek így összesen másfélezer esetben járultak hozzá ahhoz a funkcióhoz, amely Packerham-tipológia szerint a parlament "feszültségoldó" tevékenységével a politikai rendszer legitimációját segíti. (Az adatokat lásd: Országgyűlési Kézikönyv 431. és 436. oldalon.)

## 5. A törvényelőkészítés folyamata

A törvényeket a parlamentek fogadják el a demokráciákban mindenhol, de ezek tartalmi kialakítása főbb vonalakban - több-kevesebb fokban - az adott törvények tárgya szerint illetékes minisztériumokban és más főhatóságoknál megtörténik. Az esetek többségében így van ez még az Egyesült Államok Kongresszusában is, ahol pedig a bizottsági és albizottsági rendszerben a törvényjavaslatok tartalmát nagyon erős átalakításoknak vetik alá (lásd Jewell/Patterson 1973; Pokol 1981:218-227). A nyugat-európai országokban a fő szabály szerint a minisztériumokban halad előre a törvényelőkészítés folyamata, és a szakmai alternatívák rendszerezése mellett politikai egyeztetések is lezajlanak az adott törvényjavaslat által érintett társadalmi rétegek érdekképviselői szervezeteivel. Bizonyos országokban ez a politikai érdekegyeztetés a politikai rendszer egészére rányomja a bélyegét, és a párt- parlamentarizmus mellett, mint a neokorporatizmus mintaállamait jelölik ezeket a szakirodalomban. Ide tartozik Ausztria, Svájc, a 70-es években Németország és a skandináv államok közül Svédország és Norvégia. (Lásd: Alemann 1981; Pokol 1981/b; Bruszt 1984.) Ezekben az országokban a törvénytervezeteket - a szakmai előkészítés után egy ún. parlament-előtti szakaszban - az összes érintett érdekképviselői szervnek kiküldik véleményezésre, majd a beérkezett módosító javaslatokat a fontosabb érdekképviselői szervek küldötteivel konferenciákon megvitatják, és ezeken sorozatos kompromisszumokkal átforgatják a tervezeteket. (Ausztriában ezt nevezik "Begutachtungsverfahren"-nek, "szakvéleményezési eljárásnak", és az elnevezés jól mutatja, hogy a politikai érdekegyeztetés a szakmai egyeztetés keretében fejlődött ki.) A parlamenti pártok közül e folyamatban döntően csak a kormánypart(ok) tud(nak) részt venni, abban a formában, hogy a minisztériumok csúcsán a pártpolitikus miniszterek és politikus államtitkárai ülnek, akik nagy vonalakban kontrollálni tudják a törvénytervezetek stratégiai kérdéseinek modelljeit. A többi parlamenti párt azonban csak akkor képes formálni a törvénytervezetek tartalmát, amikor a kormány már betervezte a parlament elé az így letisztázott törvényjavaslatot.



Két fő kérdés közül rendezhető így a parlament tényleges szerepe a törvényalkotás terén. Egyrészt kérdés az, hogy az elfogadott törvények között *milyen arányban* szerepelnek a parlamenten belülről kezdeményezett törvények, amelyek tehát teljes mértékben a parlamenten belül alakulnak ki tartalmilag, másrészt pedig az, hogy a kormány oldaláról beterveztett - és az előbb leírt politikai kompromisszumkötési eljárásokon már végigment - törvényjavaslatok fölött *milyen erőteljes a parlamenti átformálás lehetősége*.

A parlamenten belüli kezdeményezésekből törvénnyé vált javaslatok aránya az *Egyesült Államok* kongresszusában a legnagyobb, ahol az évi ezernél több törvényből 15-20 % is általában ilyen képviselői kezdeményezésből ered. Az ellenkező végleg az *angol Alsóház* ahol a "privat member bill"-ek száma minimálisra esett vissza az elmúlt évtizedekben már, és a kormánynak gyakorlatilag törvénykezdeményezési monopóliuma van (lásd Norton 1990:21). Ennek alkotmányjogi eszköze, hogy a "magánképviselői indítványnál" az Alsóház többségi támogatása szükséges ahhoz, hogy a bizottságokhoz részletes vizsgálatra kiküldjék, és a fegyelmezett kormánytöbbség ezt szokászerűen elutasítja. *A francia Nemzetgyűlésben* némileg már nagyobb a parlamenten belüli sikeres törvénykezdeményezések száma - az összes törvény 4-5 % -a ilyen eredetre megy vissza - de ezeket is csak úgy lehet a parlament elé terjeszteni, ha előtte a kormány megvitatta és támogatásáról biztosította (L.Frears 1990:39).

A másik kérdés a parlament kormányjavaslatok feletti törvényalkotási képességére vonatkozik, és itt is nagy eltérések találhatók az egyes parlamentek között. Az európai parlamenteket ebből a szempontból az határozza meg, hogy milyenek a parlamenti párterőviszonyok, továbbá hogy milyen a pártok centralizáltságának foka. Ahol széttöredezett a pártrendszer és emellett még az egyes pártokon belül is markáns politikai platformok léteznek, ott a kormány javaslatok fölött erőteljes módosítási-átformálási szakaszt jelent a betervezés utáni bizottsági és plenáris egyeztetési eljárás. Ez a helyzet pl. Hollandiában, vagy Olaszországban (l. Gladdish 1990:103-119), ezzel szemben a két pártrendszerű váltógazdálkodás szilárdabb pártfegyelmet kényszerít ki az ilyen parlamentek képviselőiből, és jórészt fegyelmezett szavazógépként viselkednek mind a parlamenti bizottságokban, mind a plenáris ülések szavazásain. (Ennek mintapéldája az angol Alsóház.)

**A magyar törvényelőkészítés.** Az elmúlt évtizedekben a hazai törvényelőkészítésnek egy állandó rendje jött létre, és úgy tűnik, hogy ez - az elmúlt évek politikai fordulata után is - fő vonalaiban érintetlen maradt. A változás inkább abban áll, hogy a törvényjavaslatok fölötti parlamenti átformálás - ami korábban gyakorlatilag hiányzott - most sokszor nagymértékben jelentkezik.

A törvényelőkészítés hagyományosan Magyarországon a minisztériumok törvényelőkészítő osztályaiban folyik, egyrészt az adott törvénytervezetek tárgya szerint illetékes szakminisztériumokban, másrészt az igazságügyi minisztérium törvényelőkészítési részlege - mint a jogi szempontok szerinti kontroll szerve - minden törvényelőkészítésben részt vesz. Nagy változást hozott e hagyományos rendszerben, hogy a társadalom egyes funkcionális alrendszereinek és egyes társadalmi csoportjainak tagolt érdekképviselői és egyesületi rendszere kezdett kibontakozni az 1990-es fordulat óta, illetve a plurálisra vált tömegkommunikációban alternatív modellek jelennek meg, és válnak ismertté a társadalom előtt. A korábbi óvatos lobbizás helyett az érintett érdekképviselői szervek egy-egy előkészület alatt álló törvénytervezethez széleskörű konferenciákon és nagy publicitási erőfeszítések mellett igyekeznek befolyásolni a minisztériumi törvényelőkészítésben végbemenő szabályozási modell-választásokat. Ezek az érdekképviselői szervek rendszerint az

egyes társadalmi intézményrendszerek éppen fennálló állapotában érdekeltek - mivel az elmúlt évtizedekben a teljes körű állami fenntartás szerint alakultak ki ezek az állapotok. Az érdekképviselők fő törekvése, hogy ez többé-kevésbé változatlan maradjon, ám lehetőleg nagyobb szeletet kapjanak az állami költségvetésből. Az alternatív működési modelleknek értelemszerűen még soha nincs létező erőcsoportja az adott politikai rendszerben, és ezeket csak a külföldi példák nyomán lehet bemutatni, s pusztán szellemi szinten a politikai vitákban. Mindez pedig az egyes társadalmi alrendszerek számára alternatív működési modellek politikai megvitatását rossz kiindulóponttal látja el. Például a felsőoktatási törvény előkészítésénél a fennálló egyetemi hierarchia csúcsát képviselő Rectori Konferencia, a Főiskolai Főigazgatók Konferenciája és a különböző felsőoktatási érdekszövetségek egyaránt az állami finanszírozást és az állami engedélyeztetési rendszerben működő felsőoktatási modellt támogatták 1991-93 folyamán, és nagyon korán lesöpörték az asztalról az előkészítés első fázisában még jelenlévő kompetitív egyetemi-tudományos szféra modelljét, amely egy szabadabb magánegyetem alapítást irányzott elő. Növeli a törvényelőkészítés minisztériumi szakaszaiban az érdekképviselői szervek súlyát, hogy a sajtóban a rádióban és a televízióban még nem alakultak ki szakújságíró stábok - talán a gazdasági újságírást kivéve - és az egy-egy szférára jobban specializálódott újságírók inkább a fennálló intézmények vezető hierarchiáinak bértollnokaiként, mintsem független újságíróként viselkednek még ma is. Ma pedig egyre többször jelenítik meg a fennálló állapotokat védő hierarchiák bértollnokaik útján a tömegkommunikációs eszközökben is álláspontjaikat, és ezeket mint az "egyetlen lehetséges szakmai" álláspontnak mutatják be, amelyeket csak a hozzá nem értők igyekeznek vitatni.

Összefoglalva a mai helyzetet a törvényelőkészítés parlament előtti szakaszának vonatkozásában el lehet mondani, hogy e folyamatot a fennálló struktúrák védelmét preferáló érdekképviselők az átlagosnál erősebben uralják, és az előbbiek mellett ebbe az irányba hat az is, hogy az átmenet után elbizonytalanodott minisztériumi felsőbürokráciák - támasztékot keresve - jobban nyitottá váltak feléjük, mint az a nyugati országokban megszokott. Bizonyos fokig tehát a neokorporatista modell jellemzőit mutatja a magyar törvényelőkészítésnek ez a szakasza, ám míg az ilyenfajta nyugati rendszerekben plurális és versengő érdekképviselői szervek tömege épült ki több évtized alatt, addig nálunk egy-egy ilyen szerv - személyileg összefonódva az adott szféra vezető gárdáival - jórészt monopóliumot élvez. A politikai pártok attól kezdve aktivizálódnak egy-egy törvényjavaslat vizsgálatában, miután már a kormány elfogadta az előzetes egyeztetések után letisztázott tervezeteket, és mint törvényjavaslatot benyújtotta a parlamenthez.

A törvényalkotás parlamenti szakaszát szabályozó Országgyűlési Házszabályok előírásait megfelelőnek kell minősíteni, amelyek jó feltételeket biztosítanak a törvények formálásához. Mint az előző oldalakon már látható volt, a törvények döntő mértékben a kormány felől érkező javaslatokból származnak, és az 1990-92 közötti 253 törvényből mindössze 13 származott egyéni képviselői indítványból, ami kb. 5 %-os arányt jelent (Országgyűlési Kézikönyv 1992:398), és ez az arány nagyjából azóta is változatlan. A fő szabály szerint tehát a kormány felől érkező törvényjavaslatok megvitatása történik az Országgyűlésben. A Házszabályok engedő szabályainak megfelelően alapján nagytömegű módosítási javaslat érkezik be, különösen azoknál a törvényjavaslatoknál, amelyek a tömegkommunikációs eszközökben ideológiai vitákat váltottak előzőleg ki. (1990-92 között 6308 módosító javaslat érkezett be a benyújtott 433 törvényjavaslatához és a 307 országgyűlési határozathoz.) Informatív erővel rendelkezik a kormánypártok és a minisztériumi bürokráciai viszonyát, illetve a pártok belső irányzatai közötti belső eltéréseket illetően, hogy nagy számban nyújtanak be módosító javaslatot a legnagyobb kormánypárt képviselői is.

A törvényjavaslatok vitáinál említeni kell végül az úgynevezett kétharmados törvények problémáját. A politikai átmenet békés kerekasztal-hangulatában az új és még vállvetve-barátian tárgyaló ellenzéki pártok az alkotmánymódosítások kérdésében majd minden lényeges törvényt kétharmados parlamenti többségi szavazatarányhoz kötöttek. Az 1990-es választás után ezek számát a legnagyobb kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt egy megállapodással csökkentette, mivel a parlamenti törvényhozás lebénulásával fenyegetett ez a helyzet, de még így is egy sor jelentős törvényt fennáll a kétharmados többséghez kötés. A pártok közötti ellentétek felerősödése után ezeken a területeken gyakorlatilag megszűnt a törvények elfogadása, mivel a kétharmados többséghez nem adnak alapot a mai parlamenti erőviszonyok. Néhány ilyen területre eső és mindkét fél számára fontosnak tűnő törvény esetében évekig tartó bizottsági viták folynak, de törvények elfogadására nem kerül már sor. Ilyen például a médiatörvény, vagy a választási rendszerre vonatkozó törvények helyzete.

## XV. fejezet

### A kormány és a minisztériumok

A fejezeten belül három szempontból vizsgáljuk meg a következőkben a kormány és a minisztériumok működését: 1) Első részben a miniszterelnök és a kormány viszonyát elemezzük, összehasonlítva a főbb nyugat-európai megoldásokat a magyar helyzettel. 2) A második részben a miniszterelnök számára a rendelkezésre álló szakértő apparátusok szerepének vizsgálatára kerül sor, és ezzel fényt lehet deríteni miniszterelnökünk állam döntési folyamatokba bekapcsolódásának tényleges lehetőségére. 3) Végül harmadik részben a miniszterelnöknek az egyes miniszterek fölötti a rendelkezési szabadsága lesz a elemzés tárgya.

#### 1. A miniszterelnök és a kormány viszonya

Történeti kiindulópontként e viszony megértéséhez a múlt századi, honorációr pártokból felépülő parlamentarizmust kell választani, amikor a kormány még csak mint a parlament egyik fontos bizottsága emelkedett a parlamenti képviselők fölé. Így ekkor még kevésbé önálló intézményként állt szembe a parlamenttel, amely a miniszterelnök felé centralizáltan egy oszthatatlan testületként jelent meg a politikában, hanem kormány egyes részei felé is közvetlen parlamenti kontroll irányult. Ennek kifejeződése volt, hogy a miniszterelnökkel és kormánya egészével szembeni bizalmatlansági indítvány mellett az egyes miniszterekkel szemben külön is fel lehetett vetni a bizalmi kérdést. Ez a lehetőség csökkentette a miniszterelnök erősebb kiemelkedését a többi miniszter fölé, és az egyes miniszterek tevékenységének egy egységes politikai irányvonalra felfűzésében is gátat szabott. Az utóbbi évtizedekben létrejött alkotmányok azonban már fő szabály szerint csak a miniszterelnökkel és kormánya egészével szembeni bizalmatlansági indítványt tartalmazzák. Mint kivételt lehet említeni az osztrák alkotmányt, ahol az egyes miniszterekkel szemben is megmaradt a bizalom megvonásának lehetősége, illetve az új görög alkotmány is így szabályoz (l. Vándor 1978:79; ill. a görög alkotmány 84. cikk. (2) bekezdését). Persze a jogi lehetőség megszűnése mellett is mint alkotmányos szokás azért élő maradt, hogy ha valamilyen botrányba került egy miniszter és a közvéleményben ennek kapcsán széleskörű negatív visszhang keletkezik, akkor a miniszterelnöknek lépnie kell az ügyben, és esetleg el kell távolítani a kormányból. Ennek elmaradása esetleg sok százezer szavazatot vehet el az adott kormánypárttól, és ennek latolgatása kényszeríti végül is ilyen helyzetben a kormányfőt erre a lépésre.

Fő szabály szerint tehát a modern parlamentarizmus kormánya részeiben "zárt" a parlament felé és a miniszterelnök irányában centralizált testület. E jellegváltozás következményeként alakult ki a miniszterelnök *politikai irányvonal meghatározási kompetenciája* a kormány tevékenységének meghatározásában, s az egyes minisztereknek saját területükön ezen irányelvek keretei között kell kifejtteni tevékenységüket. Legtisztabban ezt a német alaptörvény mondja ki: "a szövetségi kancellár határozza meg a politika irányelveit és azokért viseli a felelősséget. Eme irányelveken belül minden szövetségi miniszter ügykörében önállóan jár el és azért felelős" (német alaptörvény 65. cikk.). Ha nem is ilyen világos fogalmazással, ezt

mondja ki az olasz és a spanyol alkotmány is: "A Minisztertanács elnöke irányítja a kormány általános politikáját és azért felelős" (olasz alk. 95. cikk.). "Az elnök irányítja a kormány tevékenységét és összehangolja a többi kormánytag munkáját, hatáskörük sérelme és tevékenységükért viselt közvetlen felelősség korlátozása nélkül" (spanyol alk. 98. cikk. (2) bek.).

E fő szabállyal szemben néhány országban a miniszterelnök szerepe nem tudott ilyen mértékben megnőni. Mint Jean Blondel, francia politológus írja "Hollandiában, Finnországban, Belgiumban vagy Olaszországban általában nem igen becsülik többre a miniszterelnököt mint primus inter pares, vagyis mint elsőt az egyenlők között" (Blondel 1991:12). Ezekben az országokban - és még ide lehet venni Norvégiát - a *decentralizált kormány* konstrukciója figyelhető meg még ma is, ahol a kormány akaratképzése nem a kormányfő stratégiai elképzeléseinek konkretizálását jelenti, hanem az önállóan alakuló tárca-koncepciók utólagos-kompromisszumos összesítését. E decentralizált állapot fennmaradását alapvetően a széttöredezett parlamenti párterőviszonyok okozzák ezekben az országokban, amelyben a kormányt valamilyen arányban mindig csak koalíciós alapon lehet felállítani, és a koalíciós partnerek a megkapott tárca területén saját politikájukat igyekeznek megvalósítani. Másrészt a széttöredezett pártrendszer csak rövid élettartamú kormányokat tesz lehetővé, ami nem engedi meg a miniszterelnök kiemelkedését a többi miniszter közül. Például Belgiumnak 1948-1985 között a negyven év alatt 28 kormánya volt, némelyik csak hónapokig maradt hivatalba, de ugyanígy Finnországban is 1950-1987 között 34 kormányt "használt el" ez a rendszer (l. Fragner 1991:25; Nousiainen 1991:97). A decentralizált jelleget mutatja az is, hogy az ilyen országokban a miniszterelnök saját apparátusa maroknyi - például a finn kormányfőnek 1991-ben 3-4 különleges tanácsadója volt mindössze, míg például a német kancellárnak, ahol centralizált kormány létezik 300 fős apparátus áll rendelkezésére (Müller-Rommel 1991:62).

A testületként egységesülő és a parlamenttel szemben összezáródó kormány konstrukciója tehát a miniszterelnök középpontba kerülését hozta létre a modern parlamentarizmusban. Ennek egyik leágazása, hogy döntő mértékben megszűnt az a régi gyakorlat, amikor egy vagy két fontosabb tárcát is magának tartott meg a miniszterelnök. Ez a megoldás ugyanis eltorzíthatja a kormány általános szempontú vezetését az éppen megtartott reszortok partikuláris szempontjai miatt (l. Beyme 1975:602). Az általános irányvonal meghatározása a kormány összetevékenységében azonban még ma sem vált kizárólagossá a miniszterelnök munkájában. Sokszor megfigyelhetjük, hogy ha nem is saját magának tart fenn már a miniszterelnök reszortokat, de tárca nélküli miniszterek kinevezésével, és ezeknek a miniszterelnöki kabinetirodákba integrálásával közvetetten saját irányítása alá von néhány területet. Persze a tárca nélküli miniszterek kinevezésének több oka is lehet egy-egy kormányban (pl. koalíciós szempontok, amikor a fontosabb tárcák saját pártjának fenntartása érdekében "kártalanítja" ilyen módon a kisebb koalíciós partnert a kormányfő, vagy egy-egy befolyásos érdekképviselői szerv jelöltjének bevétele a kormányba is szempont lehet stb.), de egyik fontos szerepe ebben sokszor a miniszterelnök közvetlen reszortirányítási ambíciói játszanak.

Ezzel kapcsolatban merül fel a *miniszterelnök reszorttagolási kompetenciája*, illetve a kormány összetételének meghatározása. Fő szabály szerint a mindenkori új kormányfőnek szabad keze van az egyes reszortok elkülönítésében, új minisztériumok alakításában, vagy régiek összevonásában, még ha ez formailag egy parlamenti törvényben kerül is ez után rögzítésre. (Pl. Hollandiában királyi rendelet létesíthet új minisztériumot, és ez ténylegesen a miniszterelnöki javaslaton nyugszik.) A törvényt azonban épp az a parlamenti többség hozza, mint amelyik a kormány működéséhez szükséges bizalom megadásához szükséges, és a parlamentarizmus gondolatrendszerében elfogadottá vált a mindenkori miniszterelnök szabadsága a

kormány összetételének és az egyes reszortok kialakítása terén.

A főszabály szerint tehát a modern parlamentarizmus miniszterelnökének kiemelkedő szerep jut a kormány munkájának meghatározásában, és mint már jeleztük bizalmi kérdés felvetésének nehezítése - például a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye révén - még inkább erősíti pozícióját. Az alkotmányjogi szabályokon túli tényezők azonban bizonyos esetekben az ilyen berendezkedés miniszterelnökét is erősebben kényszerítik az egyes kormánytagokkal való kompromisszumos viszonyok kialakítására. A legfontosabb itt a mindenkorikormánypárt centralizáltságának esetleges hiánya, vagy ha centralizált is, de parlamenti többség híján koalíciós partnerekre rászorulása. Ilyen esetekben az alkotmányjogilag nagyhatalmú kormányfő az alkotmány melletti koalíciós szerződések szerint kénytelen folyamatosan konzultálni a kormányába beemelt koalíciós partnerekkel, és a politikai irányvonal meghatározása is több-kevesebb fokban átmegy a koalíciós pártok előzetes egyeztetéseire, még ha az egyes koalíciós partnerek csak egy-két miniszteri pozícióval rendelkeznek is a kormányban. A koalíciós kormány léte - különösen, ha az első fejezetben jelzett skálán könnyű vele szemben felvetni a bizalmi kérdést - "visszanyomja" a miniszterelnököt a többi miniszter közé, mint hajdanán a laza honorácior pártok parlamentarizmusa korszakában.

**A magyar szabályozás és a gyakorlat.** Az alkotmány szabályozásából ellentmondásos következtetésre juthat az elemző. Egy decentralizált kormányra és egy "primus inter pares" miniszterelnökre voksolhat, ha a kormány és a miniszterelnök viszonyának rögzítését elvégző alkotmányi paragrafusokat tartja szem előtt, ahol nincs kiemelve egy önálló politikai irányelv-adási kompetencia számára a kormánytagokkal szemben. "A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, gondoskodik a Kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról" (Alk. 37.§.(1) bek.). "A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladatokat" (2. bek.). Az egyes miniszterek tehát csak a Kormány *testülete* által meghatározottak e szerint, és nincs egy e fölé emelkedő miniszterelnökről szó. De ha egy másik rendelkezést nézünk meg az alkotmányból, amely a kormányfő önálló kormányprogram-elkészítési kompetenciáját rögzíti - még a Kormány egészének megalakulása előtt -, akkor egy "bújtott" irányítási jogot végül is megállapíthatunk számára. "A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségeinek szavazatával választja. A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz." (Alk.33.§.(3) bek.) A Kormány többi tagját csak ezután nevezi ki - a parlament által már megválasztott miniszterelnök javaslatára - a köztársasági elnök. Az alkotmány e rendelkezéséből következően értelemszerűen tehát a miniszterelnök egyedüli joga a kormányprogram összeállítása.

E "bújtott" egyszemélyi irányítási jogot a miniszterelnök számára nyíltan is kimondta a kormány ügyrendjéről szóló 1006/1990.(VII.17.) Kormányhatározat, amely az első parlamenti ciklusban volt hatályban. E szerint a kormány ülései között ugyanis a miniszterelnök egy személyben is adhat ki kormányhatározatot, amelyről a jelentést - utólagos jóváhagyásra - a kormány elé a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára nyújt be. "A Kormány ülései között a miniszterelnök Kormányhatározatot adhat ki feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírására jóváhagyása (...) céljából. Az így hozott határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára nyújtja be a Kormányhoz" (1006/1990.(VII.17.) Kormányhatározat 28. pont). A szófordulatok - például nem a határozatot, hanem csak az erről szóló jelentést - és az, hogy nem maga a miniszterelnök, hanem egy beosztott

államtitkár nyújtja be ezeket, nyilvánvalóvá teszi, hogy itt formáljogilag is inkább tájékoztatás céljából bemutatásról van szó, nem pedig érdemi felülbírálatról. Ténylegesen persze az fogja mindig eldönteni egy ilyen széles felhatalmazás realitását, hogy milyen erős a kormányfő helyzete pártja vezetői között, illetve esetleges koalíciós partnerei mennyiben tudja kontrollálni.

Ez utóbbi szabályból és az alkotmány 33.§.3 bekezdésének utolsó mondatából tehát a kormányprogram fölötti miniszterelnöki rendelkezés következik, és ezzel nyilvánvalóan feszültségben áll az alkotmány már jelzett 37.§.-a, amely nem bontja ki ezt tovább az egyes miniszterek tevékenységének kontrolljánál, hanem csak a kormány egészét jelzi itt. *A gyakorlatban azonban egyértelműen a miniszterelnök kiemelkedését és a centralizált kormány létét állapíthatjuk meg Magyarországon a '90-es évek elején.* Ennek alkotmányi támasztékát a konstruktív bizalmatlansági intézmény biztosítja, amely nehezíti mind az ellenzék, mind a miniszterelnökkel esetleg elégedetlen koalíciós pártok számára az erőskezü miniszterelnök eltávolítását.

E rész lezárása előtt még jelezni kell, hogy a kormányfő személyének kiemelkedése és a centralizált kormány-akaratképzés létrejötte döntő fordulatot jelentett az elmúlt évtizedek gyakorlatához képest is Magyarországon. Az 1960-as évek végétől - a kádárizmus sajátos "apparátus-pluralizmusa" és "fél-liberalizmusa" következtében - ugyanis egy decentralizált kormány modellje valósult meg, ahol az egyes miniszterek és minisztériumok körül történt meg a politikai döntési folyamatok szerveződése, akik a monopolpárt Pártközpontjának egyes osztályaival, alosztályaival összefonódva alakították ki a fontosabb állami döntések alapvonalait. (Az állampárt főtitkára és Központi Bizottsága legfeljebb visszautasíthatta a változtatásokra irányuló döntési javaslatokat, de helyette pozitív döntéseket nem tudott kidolgozni.) E helyzet több évtizedes fennállása révén a kormány testületi döntései már csak formálisan megjelenítették az esetek többségében a miniszterek (és a minisztériumok) közötti döntési kompromisszumokat. A miniszterelnök ilyen helyzetben csak koordináló szerepet tölthetett be, de a nagyhatalmú minisztériumokban folyó tényleges döntési munkát csak egészen kis mértékben tudta befolyásolni. (Lásd az 1970-80-as évek központi döntési folyamatainak elemzését az itthoni állapotokról: Pokol 1981.)

A korábbi évtizedeknek ezt a decentralizált kormány-struktúráját fejezte ki az akkori *egyeztetési eljárás* gyakorlata. Ennek lényege volt, hogy minden kormány szintű döntési tervezetet az összes minisztériumba ki kellett küldeni véleményezésre, és amennyiben kardinális kérdésben ellentét mutatkozott valamely minisztérium oldaláról a tervezettel szemben, addig nem lehetett betérjeszteni a kormány ülése elé. Ennek hatásaképpen mintegy vétőjog alakult ki a miniszterek szintjén bármely kormányzati döntési tervezet kapcsán, és ez egyezkedésre kényszerítette a döntést előkészítő minisztert (lásd Pokol 1981:245-50). Hasonló helyzet látható ma Norvégiában: "Van egy alapszabály, hogy idő előtt nem szabad az ügyeket a kabinet elé vinni. Amikor konfliktus van két vagy több minisztérium között, az ügy nem hozható kabinet elé, amíg ki nem merítették az egyéb módokat" (Eriksen 1991:86). A politikai fordulat óta, a többpártrendszer kialakulásával ehhez képest a mai magyar kormány döntési eljárásaiban sokat csökkent az egyes miniszterek - és minisztériumaik - "vétő" joga más miniszterek kormány elé terjesztéseivel szemben. Az első országgyűlési ciklusban például a kormány ügyrendjében is rögzítve volt, hogy nem kell minden előterjesztés tervezetét megküldeni az összes miniszternek, hanem csak akinek ügykörét érinti az előterjesztés, és csak a kiemelkedően fontos kérdéseknél tartották fenn a korábbi gyakorlatot. "Minden miniszternek meg kell küldeni az államszervezet alkotmányos rendjét, a nemzetgazdaság egészét, az állampolgárok, a költségvetési szervek vagy a gazdálkodási szervek széles körét érintő előterjesztés tervezetét." (1006/1990.(VII.19.) Korm. Hat. 6.a.). Fontosabb ennél, hogy az ügyrend szerint a véleményeltérés nem akadályozza meg a kormányülés elé

terjesztést: "Az előterjesztő az észrevételezővel a véleményeltérést egyezteti. Az egyeztetés és az nem értés tényét, valamint azt, hogy a véleményező az észrevételt fenntartotta...fel kell tüntetni." (1006/1990.VII.17.) Korm. Hat. 8.) A miniszterelnök és a centralizált kormány konstrukciója szempontjából fontos ez a megoldás, mivel így az egyes tárca birtokosai csak közreműködnek a kormány döntéseinek kialakításában, de nem szuverén urai a kormányzati munka egy-egy szeletének.

## 2. A miniszterelnök saját apparátusának szerepe

Önálló apparátus nélkül a miniszterelnök szerepe csak szimbolikus lehet, de érdemben nem tudná befolyásolni az állami döntések kialakításának tartalmát. A decentralizált kormányok esetén e felé közelít a kormányfő helyzete, és inkább csak a kormányülések vitavezetésére szorítkozik szerepe. Egy alkotmányjogilag kiemelten kezelt kormányfő esetében azonban kisebb-nagyobb saját apparátus mindenhol képződik személye körül. Az ilyen jogállású német kancellár hivatala pl. így fejlődött a mai 300 fős apparátussá. "Az 50-es évek elején a Kancellári Hivatal csupán Adenauer biztonságaért volt felelős; az 1960-as években 'levélszekrény' fejlődött a javaslatoknak a kormányhoz továbbítását illetően. Brandt alatt a Hivatal a miniszterek intézményesített házőrzőjévé vált." (Müller-Rommel 1991:65). A miniszterelnök központi alkotmányjogi szerepe tehát spontán módon is kitermeli egy idő után a nagy létszámú saját miniszterelnöki hivatalt. Persze ezenkívül lehet olyan helyzet, amikor a minisztériumi szervezésből kimaradt területek - jobb híján - kerülnek fel a miniszterelnök mellé, egy-egy államtitkár vagy államminiszter vezetésével. Például ilyen jellegű apparátusa - kb. 100 fős volt a 70-es évek végén - van a 3-4 fős politikai titkári stábján túl a belga miniszterelnöknek, amely pedig az egyik leginkább decentralizált kormánynak tekinthető Nyugat-Európában (Verebélyi 1979:107). Vagy ugyanígy a szintén decentralizált osztrák szövetségi kormány Kancellári Hivatala is tartalmaz olyan ágazatirányító részleget, amelyek ténylegesen valamelyik gazdasági tárca területére kellene tartalmazni (Vándor 1979:76). Bizonyos fokig az ilyen jellegű feladatok és az ehhez tartozó miniszterelnöki apparátusok is növelik a kormányfő súlyát a miniszterekkel szemben, de elvi-politikai irányításának erőssége szempontjából ezek nem fontosak. *Ebben az aspektusban azok a szakértő apparátusok fontosak, amelyek az állami politika széles spektrumára rendelkeznek szakértőkkel, akik a tudomány, az oktatás, a gazdaság, a jog, a kulturális élet stb. alakítására, az ehhez szükséges modellekről részletes tudással rendelkeznek, és így a minisztériumok felől érkező törvénytervezetekre érdemi észrevételeket tudnak tenni.* Ebben az esetben a miniszterelnök - szakértői stábja személyes kiválasztásával - mintegy megsokszorozza önmagát, és folyamatos kontaktusban szakértőivel a minisztériumi törvénytervezeteknek alapul fekvő szakmai modellekkel nagy vonalakban megismerkedhet, és általános politikai értékeinek megfelelően valamelyik mellett tud tudatosan dönteni. Egy bizonyos politikusi szocializációs múlt és esetleg hosszabb miniszterelnöki funkció betöltése után az ilyen apparátussal rendelkező miniszterelnök már maga is tud instrukciókat adni a minisztériumi törvényelőkészítési munka felé. A német alkotmány 65. cikkelye ehhez bocsátja a kancellár rendelkezésére a "politikai irányelv kibocsátási jogot" a kormány tagjai felé.

Az önálló szakértő apparátus léte a kormányfő mellett tehát az egész központi állami döntési gépezetet átformálja, és technikaibb, végrehajtó szerepbe kényszeríti az egyes minisztereket és minisztériumokat. Ennek fontos következménye, hogy a mindenkori fennálló állapotokat igazgató jellegű minisztériumi munka tárca-érdekei fölött egy elfogulatlanabb állami akaratképzés is ki tud alakulni a kormány csúcsán, amely hajlamosabb végiggondolni és bevezetésre ajánlani alternatív működési modelleket a fennállóval szemben. Míg a decentralizált kormány esetén a minisztériumok körül a



fennálló állapotok status quo-ját jobban védelmező érdekképviselői szervek domináló szerepbe tudnak jutni. Persze jelezni kell, hogy ez a neokorporatívnak nevezett jelenség kisebb fokban minden nyugati országban létezik, de pl. a neokorporatív mintaállamoknak nevezett Ausztria és Norvégia esetében a decentralizált kormánystruktúra léte is magyarázatot adhat az itteni extrém erősségű érdekképviselői befolyásra.

Nos tehát a centralizált kormány miniszterelnöke körüli akaratképzési központ léte kiemeli a politikai döntési folyamat súlypontjait a tárcák kompromisszumos mechanizmusából, amely kompromisszumokat adok-veszek alapon egymással és az egy-egy tárca területére tartozó fontosabb érdekképviselői csúcsszervekkel kötnek. Ennek révén a fennálló állapotokkal szembenálló működési modellek törvényjavaslattá formálására nagyobb esély van.

**A magyar helyzet.** Alkotmányjogi szempontból tekintve a magyar miniszterelnök - a konstruktív bizalmatlansági intézmény által védve - kiemelt helyzetben van. Az előző oldalakon láttuk, hogy a német állami-politikai rendszer központjaként működő kancellár mellé több évtizedes fejlődés után alakult ki az 1980-as évek végére egy 300 fős apparátus, míg az ellenpóluson - a gyenge miniszterelnöki pozíciónál - Belgiumban és Finnországban alig néhány fős miniszterelnöki apparátus található csak. Ehhez képest a magyar Miniszterelnöki Hivatal 1992 elején 481 alkalmazottal rendelkezett, amelyből érdemi szakértői feladatokra 231 fős apparátust mondhatott magának a miniszterelnök. E 231 fő egy része persze szervezési és közigazgatási jellegű feladatot töltött be, de 80-90 szakértő közvetlenül a miniszterelnök rendelkezésére állt (l. Ferencz 1993; Soltész 1992:458-461; Kéri 1992:164). A későbbi ciklusokban csak tovább bővült a kormányapparátus, és 2002-től néha már a 700 főt is meghaladta ez. E stáb méretei tiszteletet parancsolóak, és elvileg lehetővé teszi a kormányfő kontrolljogainak stabilizálást az egyes minisztériumokban futó törvényelőkészítési folyamatok fölött. A gyakorlatban azonban ez nem igazán realizálódott. Mindenesetre a tekintélyes miniszterelnöki apparátus csírájában magában hordja, hogy a jövőben az állami politika széles spektrumában érvényesülhet a miniszterelnöki "politikai irányelv-adási" kompetencia a minisztériumok irányában, ha ma ez még nem is realitás.

### **3. A minisztériumok politikai vezetése és közigazgatási apparátusa**

Ebben a részben különösen két kérdést kell körüljárni. Elemzést igényel a politikai vezetés és a közigazgatási apparátus aránya ill. viszonya az egyes minisztériumokban - összehasonlítva a nyugat-európai országokat és a magyar gyakorlatot -, majd ezen túl az állami-politikai döntési folyamatokban való részvétel szempontjából nézzük meg a kétféle minisztériumi stáb szerepét.

Az első kérdés elemzésének elkezdésében ismételni kell a már jelzett kiinduló tézist: egy kompetitív többpártrendszerben a lecserélhető - és néhány éves periódusonként le is cserélődő - kormányzó stábok konstrukciója mellett csak az az államgépezet lehet életképes hosszabb távon, amely el tudja választani a cserélődő politikai stábokat, és politikailag centralizálni tudja az ettől elválasztott, folyamatos közigazgatási apparátust. Ettől az ideális helyzettől két irányban is lehet kisebb-nagyobb eltérés, és néhány nyugat-európai országot példának felhozva mindegyiket megtalálhatjuk a gyakorlatban. Egyik irányban eltérést jelent, amikor létrejön ugyan a parlamentarizmus és a kompetitív többpártrendszer, azonban a folyamatosan működő

közigazgatás fölött csak kevés és erőtlen pozíciók léteznek a politikai akarat állami döntésekbe beültetésére, illetve a sorozatos politikai kompromisszumokra. Másik ilyen torzulást jelent, amikor pedig épp az a probléma, hogy a mindenkori győztes kormánypárt mintegy zsákmányként igyekszik megnyerni párthíveinek a minisztériumi ranglétrán lefelé is minél több posztot. (Jelezni kell persze, hogy a kétirányú torzulás nem szünteti meg a politikusok és a centrális közigazgatás párhuzamos együttélését teljes mértékben, csak valamelyik irányban beszűkíti az egyik vagy a másik terepét).

Hogy a "normális" kettébomlás eseteivel induljon az elemzés, példának lehet hozni akár a *német*, akár az *angol* gyakorlatot. Mindkettőben egy-egy folyamatosan működő államtitkár kezében futtatják össze az adott minisztérium teljes személyi állománya fölötti kontrollt - Angliában ez a "permanent secretary", Németországban az "administrative Staatssekretär" posztja - és a bármikor cserélődő politikus vezérkar az egyes minisztérium csúcsán rajta keresztül érintkezik a közigazgatási apparátussal. Angliában egy-egy miniszter közül több parlamenti államtitkárt is kineveznek, és így egy-egy minisztérium vezetését egymás között reszortokra osztva tudják ellátni. Ezzel szemben Németországban hosszú ideig egyedül csak a miniszter személye jelentett pártpolitikai posztot, aki jött és ment a mindenkori kormánypártváltásnál. Az 1970-es évek közepétől jött létre csak a parlamenti államtitkár posztja a minisztériumokban, amely szintén a parlamenti politikusok közül kerül ki. (Bár míg ez a parlamenti eredet - mint már volt szó róla - Angliában kötelező, Németországban ilyen szabály nincs, ettől függetlenül a gyakorlatban túlnyomó többségük a parlamenti képviselők közül kerül ki ott is.) Itt tehát tiszta kettéválás létezik, és a mindenkori új kormánypártnak kis lehetősége van csak a folyamatos közigazgatási apparátus politikai célzatú lecserélésére.

A tiszta elválasztást csak részben valósítja meg, és mint a közigazgatás túlzottan mély átpolitizálását jelenti a *francia és a belga* modell a minisztériumi kabinetrendszer miatt. Franciaországban 8-10 fős (a pénzügyminiszter esetében 30 fős) miniszteri kabinet működik az egyes minisztériumokban, és a kabinet tagjai a minisztériumon belüli reszortok irányítói. E kabinetttagok a mindenkori új miniszter által autonóm módon összeállított és mindenkor cserélhető, és a miniszter személye iránti lojalitás szempontjai is döntőek kiválasztásukkor (Siwek-Pouydesseau 1975:196-209). Mivel ezek a kabinetttagok nem vesznek részt a választási küzdelmekben és parlamenti vitákban, így politikus-szocializációjuk nem teljes, de nem is neutrális közigazgatási attitűdöket sajátítanak el a miniszterek közvetlen közelében. Bizonyos fokig tehát a politikus és a közigazgatási alkalmazott keverékei, és mivel a minisztériumok reszortjai fölött közvetlenül ők diszponálnak, így a weberi "politika versus közigazgatás"-tétel itt csak részleges érvénnyel bír. *Belgiumban* az adatok szerint még nagyobb az egyes miniszterek és államtitkárok körül a személyi kabinetjeik mérete: "Minden miniszter és államtitkár mellett személyes munkatársak (cabinets) állnak rendelkezésre. Egy kis kabinet 30-40 személyből áll, míg a nagyobbak több mint 100 főt is kitehetnek." (Fragner 1991:24). A franciákhoz képest a nagyobb kabinetek azonban a pártpolitikusok mellett köztisztviselőkből is állnak, így inkább csak a mindenkori új miniszter nagyobb szabadságát biztosítják, mivel a kabinet átalakításával átstrukturálhatja az egész minisztérium vezérkarát, míg például a németeknél a közigazgatási államtitkár felé összefuttatva a minisztérium folyamatos hierarchiáját, jobban el van szigetelve az apparátus a cserélődő politikai prioritásoktól. Ez volt tehát a pártpolitikus miniszterek túlzottan mély közigazgatási apparátusba belenyúlásának torzulása.

A politikusok vezető szerepét csak részlegesen elismerő torzulást a *finn* minisztériumi döntési gyakorlat mutat. Itt ugyanis olyan központi döntési gyakorlat alakult ki, hogy egy-egy kormánydöntést teljes előkészítési folyamata alatt - egy-egy minisztériumi

köztisztviselő mint referens visz végig. Még a kormány ülésén is részt vesz a referens, amikor az általa koordinált döntési javaslat kerül napirendre: "Nem lényeges, hogy a miniszter és a tisztviselő egyetértsen egy javaslatot illetően, noha általában ez történik. Tisztviselőknek végtére is joguk van az ügyeket úgy előterjeszteni, ahogy jónak látják." (Nousiainen 1991:103). Mint a finn szerző írja később, a miniszterek annyiban tudják befolyásolni referenseiket, hogy ők hagyják jóvá minisztériumukon belül készülő törvénytervezetek és más kormánytervezetek kormányülés elé terjesztését, és így ennek akadályozásával befolyásolni tudják a tervezetek alakulását. Így azonban a közigazgatás feletti politikai vezérlés eszméje csorba marad Finnországban, és túlságosan nagy döntési szabadság marad a nem választott bürokraták kezében.

**A magyar helyzet.** Kiindulópontként a hazai állapotok elemzésére azt lehet mondani, hogy a szabályozás szintjén a tiszta elválasztás modellje valósult meg a minisztériumi politikai vezetés és centrális közigazgatási apparátusa között, de a realitásban az említett mindkét irányú torzulás megfigyelhető. Mint az előző fejezetben már jeleztük, a minisztériumokban négyszintes csúcsvezetést írnak elő a közjogi szabályaink: miniszter, politikai államtitkár, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkárok. E négy cím közül az első kettő politikai pozíciót jelent, míg elvileg az utóbbiak pártpolitikailag neutrális posztok és határozatlan időre szól kinevezésük, nem pedig az új kormány hivatalba lépéséig.

A miniszter alatti három alsóbb szint több szempontból is eltérő szabályozás alá esik, és a mindenkor miniszter csak részlegesen rendelkezik e posztok betöltési jogával - így végül is a keze alá adott minisztériumi vezérkar kiválasztási jogaival. A politikai államtitkárt nem ő, hanem a kormányfő javasolja a köztársasági elnöknek kinevezésre, a miniszternek csak véleményezési joga van ebben a folyamatban (1990. évi XXXIII. törv. 2. §. (1) bek.). A közigazgatási államtitkárt illetően ugyan a javaslati jog a minisztert illeti meg, de az általa javasolt személy kinevezése csak a miniszterelnökön keresztül továbbítódik a köztársasági elnök felé. Emellett ez a kinevezés határozatlan időre történik, így az új kormányt vagy az újonnan hivatalba lépő minisztert már korlátozza az elődje által eszközölt államtitkári kinevezés. Bármilyen ürügyet ugyan lehet találni az ilyen személy eltávolítására, de a munkaügyi bíráskodás függetlenedése már mostanra is határt szab ennek, mint néhány politikai célzatú elmozdítás példája már mutatta az elmúlt időszakban. A helyettes államtitkárok - határozatlan időre szóló - kinevezése illeti meg csak a minisztert (minisztériumonként maximum négyet), de itt pedig a közigazgatási államtitkár javaslata köti a személyek szabad kiválasztásában.

Végül tehát nem egy minisztériumi kabinetet jelent francia mintára a magyar minisztériumok csúcsvezetése - legalábbis a szabályozás szintjén -, hanem a német típusú elválasztott politikai csúcsvezetés (miniszter és politikai államtitkár) és a közigazgatás folyamatosságát biztosító és politikailag neutrális közigazgatási államtitkár és helyettesei együttélését.

A szabályozás szándékaival szemben azonban mindkét irányban eltolódások jöttek létre a gyakorlatban. A miniszterek egy része apolitikus technokrata, akik nem a parlamenti képviselők közül emelkedtek ki a minisztériumi posztokba, hanem a kormányfő iránti lojalitás és politikai szürkeségük révén. A politikai államtitkároknál már nagyobb a parlamenti képviselők aránya, de itt is előfordultak nem politikus személyi kinevezések. Másik irányú torzulást jelent, hogy a politikai szempont a közigazgatási államtitkárok és helyetteseik kiválasztásánál is hasonló szerepet kap mint a politikai államtitkároknál. Sőt tovább lehet menni ennél az állításnál, és azt is lehet mondani, hogy ahol megbízható embert talált az első ciklusban a legnagyobb kormánypárt - vagy egy-egy minisztériumnál az ezt megszerzett kisebb koalíciós párt -, ott igyekezett a minisztériumi főosztályvezetők, osztályvezetők szintjéig politikai

szimpatizánsaikkal feltölteni. Hasonló helyzet jött létre az összes nagybank vezérkarának tetszőleges rostálásánál, amit a korábbi rendszerből örökölt állami tulajdon révén tudtak még az első ciklus kormányzása alatt elérni. Az állami vagyonkezelő szervezet centralizált mozgatásával is több ezer státusz felett rendelkezett hosszú ideig még a kormánypárt az államilag kontrollált gazdasági-pénzügyi világban, ahová a döntő kiválasztási szempont a politikai és személyes lojalitás juttatja be a kiválasztottakat. Egy kormánypárt-váltás után ez a helyzet magával hozta, hogy szinte lefejezte az egész bankrendszert és az államilag kontrollált nagyvállalatokat éppúgy, mint a minisztériumi felső bürokráciát. Ez csökkent a bankprivatizációk és a többi privatizáció óta, de a maradék helyeken azóta is létezik ez a jelenség a kormányváltások után.

*Összegezve tehát,* a szabályozás szándéka és a realitás a minisztériumok csúcsaira lokalizált politikai vezetés és a centralizált közigazgatási apparátus szétválasztását illetően elválik még egymástól. Ebből a szempontból nem jött létre új helyzet az elmúlt évtizedekhez képest, amikor szintén a minisztériumi apparátusok belső átpolitizálódása és az egymás ellen táborokra bomló apparátusok harcai voltak megfigyelhetők (lásd Pokol 1981:215-255). Változás inkább abban áll, hogy akkor ezek a nyilvánosság színpalái mögött zajlottak le, míg most egy-egy miniszterváltáskor - ha az elődöt éppen markáns politikai színvállása miatt távolították el, és pártellenfelei táborából jött az új miniszter - nyíltabb leváltási hullám indul meg az adott minisztérium felső bürokráciájában. Igazi földindulás azonban mindig az egész kormány cseréje után várható.

Az első évek után azt lehetett gondolni, hogy néhány ciklus alatt majd feltehetőleg változni fog ez a helyzet, és a felső bürokrácia életöszöne kikényszeríti majd a politikai neutralizálódást, ill. a munkaügyi bíraskodás független judikatúrája kijelöli a leválthatóság mércéit, de az ezredfordulóig kevés történt ezen a téren. A kormányváltások után menetrendszerűen következett az eddigiekben a főtisztviselői állomány alapos megrostálása. Megfontolandó lenne talán - az átpolitizált és politikailag diffúz közigazgatásunk örökségére tekintettel -, ha *első lépésben* inkább a politikusoknak a miniszter személye körüli lokalizálására koncentrálnánk a minisztériumokban - és itt engednének meg nagyobb létszám politikus segédcapatot a miniszter számára. Vagyis a francia miniszteri kabinet rendszere mint átmenet a politikailag diffúz közigazgatástól a politikailag neutralizált közigazgatás felé vethető itt fel. A németektől átvett tiszta elválasztás, amelyet az ide vonatkozó közjogi szabályaink tartalmaznak, túlságosan távol esik a realitástól, és csak letakarja az átpolitizáltságot. Jó időre fel kellene tehát adni ezt a modellt - sugallja a realista megközelítés.

## **XVI. fejezet**

### **Az államfő alkotmányjogi és politikai helyzete**

A bevezető fejezetben röviden elemzésre kerültek a parlamentarizmus központi intézményeinek fontosabb összefüggései, és ennek keretén belül az államfő pozíciójának néhány lényeges meghatározó elemét is tárgyaltuk. Ebben a fejezetben részletesen kell körüljárni az államfő szerepét meghatározó szabályokat és tényezőket. Először az államfő alkotmányjogi szabályozását és az ebből következő hatásokat vesszük szemügyre.(1); majd megnézzük az államfő döntési kapacitását meghatározó apparátus-ellátottságát.(2); végül az államfő lehetséges politikai szerepvállalásait elemezzük (3);

#### **1. Az államfői pozíció alkotmányjogi szabályozása**

Fontos megismételni a bevezető fejezetben röviden már érintett összefüggést az államfő pozíciójáról a demokrácia intézményrendszerén belül: a modern demokráciák túlnyomó többségén belül a társadalmi akaratok szerveződése a parlamenti választások révén köti vissza az államhatalmat a társadalomhoz, és e parlament egyrészt létrehozza a törvényeket, amely alapján az államhatalom végrehajtó szervei működhetnek, másrészt a végrehajtó szervek csúcsára egy folyamatosan a bizalmához kötött kormányt ültet. (Ezt nevezzük parlamentáris kormányformának). Ezzel szemben az Egyesült Államokban az államhatalom nem egyetlen választással, hanem két önálló választási eljárással kötődik vissza a társadalmi akaratképződéshez: külön választják meg a kétkamarás parlamentet, vagyis a Kongresszust (a Szenátust és a Képviselőházat) és külön választással az államfőt, az Egyesült Államok elnökét, és a miniszterek a végrehajtó hatalom szerveinek csúcsain csak az elnöknek felelősek, de a Kongresszusnak nem. A Kongresszus itt - szemben a parlamentáris kormányforma megoldásával - csak a törvényeket alkotja meg a végrehajtó hatalom működése számára, és ellenőrző bizottságokkal kontrollálhatja a törvények betartását. Ezentúl azonban a végrehajtó hatalom csúcsai nem felelősek felé, azaz nincsenek a Kongresszus bizalmához kötve. (Ez a prezidenciális kormányforma.)

A modern demokráciák óriási többsége a parlamentáris és nem a prezidenciális kormányforma szerint működik. Ahol megmaradt a monarchikus államforma (ami ma már nem több, mint az államfői poszt betöltésének sajátos technikája, vagyis nem periodikusan visszatérő választással történő, hanem trónutódlási szabályok szerint, egy dinasztiából való pozíció-betöltés), ott az államfő önálló döntési jogosítványai gyakorlatilag teljes mértékben megszűntek és csak ceremoniális és a nemzet egészét szimbolizáló szerepet játszik. Ahol az államfőt ezzel szemben ugyanúgy periodikusan visszatérően választják - általában a parlamentek vagy ezeknek egy erre a célra kibővített formája - ott egy-két döntési jogosítvány még megmaradt a kezében. (Ezt elemeztük már a bevezető fejezetben). Lényegesebb döntési jogosítványokat, amelyek révén a kormányfőről jórészt az államfőre tolódik el a hatalmi súlypont, csak két

európai országban kapott ez az állami poszt az elmúlt évtizedekben: Franciaországban 1958-tól az úgynevezett V. Köztársaság alkotmánya óta és Finnországban ez a helyzet szintén. Nem ilyen erősen Portugália és még kisebb mértékben Görögország is ebbe az irányba nyitott a 70-es évek közepén, amikor a sok évtizedes diktatúra után az európai demokráciákhoz megindították a felzárkózását. Még ennél is csekélyebb fokban az 1946-os olasz alkotmány is adott néhány, politizálást lehetővé tevő jogosítványt az államfőnek. Ezen országok működésének tapasztalatai azt mutatják, hogy a "fél-prezidencializmus" sokszor megoldhatatlan alkotmányjogi feszültséget hoz létre, és ha nem lehet tisztán átvenni az Egyesült Államok tiszta prezidenciális kormányformáját - ez pedig a diktatúrára hajlamos és rövid demokratikus hagyományokkal rendelkező közép-kelet európai országokban senki által nem ajánlott forma - akkor a tiszta parlamentáris kormányforma tudja a legkisebb feszültséggel a demokráciát működtetni.

Ez a tiszta parlamentáris kormányforma az államfő szerepét nem engedi kibontakozni a politikai harcokban, és mintegy "oldalról figyel" a parlament és a kormány közötti "hatalmi tengely" működését és csak ennek "meghibásodásakor" kap döntési jogosítványt - ez a parlament feloszlata - illetve az új választások után az új parlamenti többségnek megfelelő kormányfő kinevezése. (Ezt tárgyaltuk részletesebben a bevezető fejezetben). A tiszta parlamentáris kormányformában azzal történik meg az államfő kikapcsolása a tényleges politikai döntési folyamatból, hogy általános jelleggel miniszterelnöki, vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötik az ő döntési jogosítványaiként feltüntetett hatásköröket. Illetve ennek kiegészítő megoldása, amikor egy államfői hatáskört előzetes miniszterelnöki, vagy miniszteri javaslatához kötik, és az alkotmányos gyakorlat szerint e javaslatok fölött csak egészen szűk mérlegelési jogot ismernek el az államfőnek, de ezentúl köteles eleget tenni a javaslatnak. Ezek a megoldások egyszerűen kikapcsolják a politikából, és a társadalom tagjai sem az ő irányában, hanem az államfői hatásköröket így ténylegesen tartalommal kitöltő kormány felé alakítanak ki elvárásokat, és ezt tekintik felelősnek az ilyen döntések hatásaiért. Ennek révén tudja betölteni a köztársasági elnök vagy a király(nő) a nemzet egésze fölött álló reprezentáló és szimbolizáló szerepet, amikor a napi politikai harcok résztvevői, a parlamenti pártvezérek békésen ülhetnek egymás mellett egy-egy ünnepélyes államfői beszédet hallgatva - a társadalom sokmillió nyilvánossága felé közvetítő TV- és rádióközvetítések folyamán.

**A magyar szabályozás.** A hazai alkotmányos szabályozás kapcsán a következőkben további összehasonlító megoldások ismertetésére lesz szükség, hogy az ütköztetéssel jobban érthető legyen a magyar államfő jogállása. A bevezető fejezetben írtakat az államfő parlament-feloszlatai jogának szabályozásáról itt nem kell megismételni. Két fontos összefüggést szeretnénk itt csak kiemelni, amelyek ehhez hasonlóan döntőek az államfő jogállásának megítélésénél. Az egyiket az államfői hatáskörökben hozott döntések miniszteri ellenjegyzéshez kötésének kérdése jelenti, a másik kérdés az államfői hivatal betöltési periódusa és a parlamenti ciklusok közötti eltolódások hatására vonatkozik.

Mint már említettük, az államfői döntések miniszteri ellenjegyzéshez kötésének terjedelme az egész államfői intézmény alapkérdésének tekinthető, hisz az alkotmányok rendszerint széles hatáskört sorolnak fel akár a leginkább ceremonális szerepre szorított államfő esetében is. Talán a legplasztikusabban ezt az 1982-ben teljes revízióon keresztül ment holland alkotmány mutatja: "A kormányt a király és a miniszterek alkotják" (Holland alkotmány 42. cikk. (1) bek.) "Törvényeket a király és a Parlament együttesen hozhat" (81. cikk.). Ám ezeket a cikkelyeket a parlamentáris monarchia ceremonális szerepre szorított államfői pozíciójának megfelelően rögtön vissza is veszi. "A király felelőtlen; a kormány aktusaiért a miniszterek felelősek" (42. cikk. 12). "Valamennyi törvényt és királyi rendeletet a király és egy vagy több

miniszter ír alá." (47.cikk.). De hasonló általánossággal mondja ki pl. az osztrák alkotmány is az államfő jogköreinek és aktusainak miniszteri kezdeményezéshez vagy ellenjegyzéshez kötését. "A szövetségi elnök valamennyi aktusát a szövetségi kormány illetve az általa felhatalmazott szövetségi miniszter kezdeményezi, amennyiben az alkotmány másként nem rendelkezik... A szövetségi elnök valamennyi aktusának érvényességéhez - amennyiben az alkotmánytörvény másként nem rendelkezik - szükség van a szövetségi kancellár, illetve az illetékes szövetségi miniszter ellenjegyzésére" (osztrák alkotmány 67.cikk. (1) ill. (2) bekezdés).

A magyar alkotmány ezzel szemben ilyen általános jellegű miniszteri kezdeményezésre ill. ellenjegyzésre utasító szabályt nem tartalmaz, hanem csak egy szűkebb kör vonatkozásában, amely az alkotmány 30/A.§.(1) bekezdésében felsorolt jogosítványok egy részét érinti: "A köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez és rendelkezéséhez - az a), e), f) és g) pontban foglaltak kivételével - a miniszterelnöknek, vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges". Fontosak az itt kiemelt kivételek is az ellenjegyzési kötelezettség alól - ezek már érintésre kerültek a bevezető fejezetben -, de az alkotmány egy sor további jogkört is ad más helyeken az államfőnek és ezek így kiesnek az ellenjegyzési kötelezettség alól. De ugyanúgy egy sor törvény - például a népszavazásról szóló, vagy az alkotmánybírói törvény - szintén ad hatásköröket az államfőnek, és az általános ellenjegyzéshez kötöttség kimondásának elmaradása itt is - a nyugati alkotmányokban képest - felerősíti az államfő politikai szereplését.

Az 1989-es alkotmánymódosítás készítői a legtöbb helyen a német alaptörvényből indultak ki, így érdemesnek látszik az ottani ellenjegyzéshez kötöttség általánosságát megnézni. "A szövetségi elnök rendeleteihez és intézkedéseikhez, hatályosságuk elhelyezése céljából, a szövetségi kancellár vagy az illetékes szövetségi miniszter ellenjegyzése szükséges" (német alaptörvény 58.cikk. első mondata). Ezután jön annak a három kivételnek a pontos felsorolása, amelyhez nem kell ellenjegyezés, és amit a bevezető fejezetben már elemeztünk. *A magyar szabályozásban tehát elmaradt ez az általános jellegű ellenjegyzéshez kötöttség, és ez erősebben nyitva hagyja a lehetőséget az államfő szerepének felértékelődésére bizonyos politikai körülmények között.* (Hasonló helyzet figyelhető meg a görög alkotmányban is, amely ugyan tartalmazza az államfő döntéseinek miniszteri ellenjegyzéshez kötésének általános jellegű kimondását, de ezután olyan széles kivételeket iktatott be, ami a magyar államfő jogállásához teszi hasonlóvá az ottani modellt. Lásd a görög alkotmány 35.cikkelyét.)

Az ellenjegyzéshez kötöttség általános jellegű kimondásának elmaradása tehát a magyar államfő jogállását nagymértékben eltávolítja a tiszta parlamentáris kormányformától, és a fél-prezidenciális irányba viszi el a magyar parlamentarizmus szerkezetét. *Ezt fokozza tovább a parlamenti választások ciklusok és a köztársasági elnök megbízási periódusának eltérése is.* A magyar alkotmányi szabályozás tehát - mint már arról volt szó - úgy rendelkezik, hogy a parlamenti képviselők választása négy éves ciklusra szól, míg a parlament által megválasztott köztársasági elnök megbízatása öt éves. Az 1989-es politikai fordulat utáni első szabad választás után még közösen indulva, 1990 májusában egyszerre kezdődött a két megbízási ciklus, de az 1994-es választásra már egy egyéves csúszás jött létre, 1998-ban már két éves és így tovább. (Például a 2005 nyarán a szocialista-szabaddemokrata kormánytöbbség által megválasztott új államfő a 2006-ban induló ciklusban már három éven át kontrázhatja az ekkori kormány döntéseit, ha az a konzervatív táborból alakulna). Tisztább parlamentáris kormányforma esetén ennek nincs nagy jelentősége, hisz itt az új parlamenti erőviszonyokból kinövő mindenkor új kormány ellenjegyzéséhez kötött "örökölt" államfőről lenne szó, aki érdemben így nem tudja zavarni a parlamenti többséghez kötött kormány konstrukcióját. Ez a helyzet például a német

alkotmányjogi modell esetében, ahonnan átvettük ezt a cikluseltérést is. Az új többség a német Bundestag-ban alapvetően függetlenül tud működni, mint már jeleztük pl. az államfő kancellár-jelölési joga elenyészik az első sikertelen forduló után a Bundestag-ban, és az itteni belső erők veszik át a kancellár jelölési jogát. De ugyanúgy az általános jellegű ellenjegyzéshez kötöttség a német államfő esetén semlegesíti ezt az intézményt a mindenkor új kormányfő és kormánya számára. Ugyanígy az osztrák államfő hat éves megbízása az osztrák parlament 4 éves ciklusával szemben problémamentes a későbbi parlamenti erőviszonyok eltolódása esetén, mert a szinte teljes körű kormányjövahagyáshoz kötése - döntéseinek előzetes miniszteri kezdeményezési vagy utólagos ellenjegyzési kötelezettsége révén - nem teszi lehetővé önálló politizálásának kialakulását. Ám a jelzett magyar állapotok ezen a téren élesebben vetik fel a cikluseltolódásból fakadó alkotmányjogi feszültségeket. Azt lehet mondani, hogy a cikluseltolódás miatt két eltérő szerepet tesz lehetővé a magyar alkotmány szabályozása az államfőnek. Egyrészt az államfő megválasztása után az ugyanazon parlamenti többséggel való együttélés ideje alatt adódik az államfő számára egy szerep, másrészt az ezt követő új parlamenti többséggel, amíg még tart megbízása, egy másfajta szerep jut számára. Nézzük meg ezeket külön-külön.

Az alkotmány szabályozása szerint egyszerű parlamenti többség választja meg az államfőt három napon belül, amennyiben két meneten keresztül 2/3-os többséggel erre nem volt mód (Alkotmány, 29/B. §.). E szabályozás logikája szerint az államfőt az éppen kormányt adó pártok fogják ugyanúgy adni, mint ahogy a kormányfőt is. Noha itt is felértékelheti az államfőt a kormányfő mellett a kormánypártok esetleges belső szárnyakra bomlása vagy széthulló koalíciós pártok léte, amennyiben a széthúzás eltérő irányából emelkedik ki a kormányfő és az ekkor választott államfő, de ez a szembenállás elvileg belefér a koalíciós erők egymás közötti harcaiba. Persze nem kizárt, hogy ekkor is létrejön spontán módon a kisebb koalíciós kormánypártok államfő felé fordulása, ha az ő soraikból emelkedett korábban ki, és az államfői jogosítványok támogatásával igyekeznek a kormányfő elképzeléseit keresztelni-tompítani, miután ehhez a kormányon belül nem képesek. De ilyen probléma esetén ott van számukra a lehetőség a kormánykoalícióból kilépésre, és ezzel magát a kormányt is megbuktathatják - legalábbis ha az ellenzék egy részével meg tudnak egyezni egy más kormányfő személyében, ahogy azt a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye megkívánja. Végül is tehát egy ilyen helyzetben a fő szabály szerint az államfő a politika szélcsendjében, a kormánnyal szembeni jogosítványait nem kihasználva játsza szerepét, amely inkább csak ceremonális jelleget ölt.

E szerep feltételei akkor változnak meg, ha az őt pozícióba emelő parlamenti testület ciklusa lejár, és az új választások erőteljesebben eltolják az új parlament erőviszonyait. Ekkor az addigi ellenzéki pártok vagy ezek egyike kerül kormánypárti pozícióba, akik pedig az államfő személyének kiválasztását nem tudták korábban befolyásolni. Noha az ezredforduló utáni évekig erre nem került még sor, de ez a fordulat elvileg korábban nem realizált államfői jogosítványokat kelthet életre: taktikázhat a kizárólagos miniszterelnök-jelölési jogával, amihez 40 nap után - ellenjegyzéshez nem kötött - parlament-felosztási jog járul; bármely elfogadott törvényt alkotmánybírói ellenőrzés elé küldhet kihirdetés előtt; önálló törvényjavaslatokat terjeszthet a parlament elé; nem nevezi ki vagy nem menti fel a kormány által különböző pozíciókba javasolt vagy onnan visszahívni kívánt személyeket stb. stb. Az 1990-től induló első parlamenti ciklus a legnagyobb kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt "paktuma" miatt létrehozta a miniszterelnök és az államfő jelzett szembenállását, mivel az utóbbit a legnagyobb ellenzéki párt embere tölthette be a "paktum" szerint, és így már megismerhettük az államfő itteni lehetőségeit. A 2002-től induló ciklusban hasonló helyzet jött létre, de - noha egyes államfői döntésben érezhető volt a kormány politikai prioritásaival való szembenállása - csak ritkán került sor ütközésre a parlamenti kormánytöbbség és az



államfő között.

Ennek kapcsán érdemesnek tűnik egy általánosabb összefüggésre felhívni a figyelmet. Röviden ezt az alkotmányos intézmények tényleges súlya és a tömegmédiумok támogatása közötti összefüggésnek lehet nevezni. Az eddigi, különböző politikai táborokat jelentő kormánytöbbségek idején meg lehetett figyelni, hogy *minden alkotmányi változtatás nélkül gyökeresen eltérő hatalmi súlyt tudtak maguknak vindikálni az egyes közjogi intézmények és vezetőik, attól függően, hogy bírták-e a tömegmédiумok fősodrának támogatását, vagy ezek éppenséggel ellenségesen álltak szembe velük.* A média fősodrának szilárd elkötelezettsége a baloldali politikai csoportok mellett megkeserítette a rendszerváltás óta mindvégig a konzervatív kormányok életét, ám ekkor az általuk örökölt közjogi pozíciók birtokosait - amelyek természetesen a baloldal ültetett pozícióba - a legnagyobb támogatással látták el a médiák. Egyszerűen megközelíthetetlenek voltak ekkor ezek a kormány és a parlamenti többség által, és mint a jogállam letéteményesei jelentek meg a média híradásokban. Ezzel szemben, ha a jobboldal által pozícióba juttatott, örökölt közjogi személyek baloldali kormány alatt működtek, akkor a tömegmédiумok többé-kevésbé folyamatos támadás alatt tartották ezeket, illetve a kormánytöbbség veszély nélkül megengedhette magának ezek támadását, mert bízhatott a média aktív támogatásában, és támadás pozitív tálalásában. Ennek következtében a független közjogi pozíciók ebben a helyzetben minden alkotmányi szabályozás-változás nélkül nagymértékben csökken értékűen működtek. Például Polt Péter legfőbb ügyészt ilyen helyzetben 2002 után olyan mértékben támadták a tömegmédiумok, illetve támogatásukkal a kormánytöbbség, hogy noha ő közvetlenül az Országgyűlés alá volt rendelve, és se a kormány se a belügyminiszter felé nem tartozott számadási kötelezettséggel, azt sem tudta elérni egy-egy konfliktusnál, hogy a belügyminiszter tárgyaljon vele, és az a rendőrfőkapitányt jelölte ki erre, aminek - a tömegmédiумok nyomására - a legfőbb ügyész nem tudott ellenállni.

Ez a helyzet jött létre az államfő jogosítványai és hatalmi súlya estében is, és tömegmédiумok államfő felé megnyilvánuló ellenséges beállítottsága miatt az államfő alaposan meggondolta, hogy mikor él az alkotmányos jogosítványaival a tömegmédiумok ellenséges légkörében.

Utalni kell rá, hogy az államfőre vonatkozó alkotmányi szabályok értelmezése is változó volt az elmúlt években. Már az első parlamenti ciklus éveiben többször fellobbant a vita politikai körökben és a politikai közvéleményben az államfői jogkör "félprezidenciális" vagy inkább szűkebb, tiszta parlamentáris kormányforma felé közelítéséről, és az alkotmánybíróság több döntésben foglalt állást e kérdésben (lásd 48/1991. (IX.26.) AB hat.; 8/1992. (I.30/AB hat.; ill. 36/1992. (VI.10.) AB hat.). Ezekre az állásfoglalásokra alapvetően jellemző, hogy a sokszor bizonytalan és ellentmondásokra vezető alkotmányi rendelkezéseket az államfő jogállása tekintetében szűkíteni igyekeznek, és a tiszta parlamentáris kormányforma felé viszik el az alkotmány súlypontjait, nem pedig a "fél-prezidencializmus" felé. Az alkotmánybíróság erre az álláspontra az alkotmány rendszertani értelmezésével jutott el, amennyiben a köztársasági elnök politikai felelősségét vette alapul, és ez alapján biztos kézzel tudta értelmezni a köztársasági elnök jogköreinek ellátásánál a mindenkor államfő cselekvési szabadságát. "Mivel a köztársasági elnök döntéseiért politikailag nem felelős, csupán jogilag, s akkor is csak a tisztsegy gyakorlása során szándékos Alkotmány - vagy törvénysértésért... a döntéseiért való politikai felelősséget a Kormány a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéssel vállalja át az Országgyűléssel szemben" (48/1991.(IX.26.) AB hat. indoklás B) II./1./a.). A tiszta parlamentáris kormányforma szűk körű államfői mérlegelése felé értelmezi az alkotmánybíróságunk az államfői kinevezési és felmentési jogköröket is, és a kormány oldalán, a kinevezési ill. felmentési javaslat előterjesztőjének ismeri el a széles döntési

szabadságot: "A köztársasági elnöknek meg kell tagadni a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezen kívül csak akkor alkotmányos a kinevezés, illetve a jóváhagyás megtagadása, ha a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná." (48/1991.(IX.26.) AB hat. B./2.). Néhány alkotmánybíró külön véleményében elutasította ezt a szűkítő jellegű alkotmányértelmezést. Kilényi Géza egyértelműen azért, mert az alkotmányban - szemben az alkotmánybíróság többségének álláspontjával - a "fékek és egyensúlyok" rendszerét véli felfedezni (l. a 36/1992.(VI.10.) AB hat-hoz fűzött különvéleménye 1. pontját).

## 2. Az államfői hivatal apparátus ellátottsága

Érdemi döntést hozni bármely jelentős állami pozícióban a komplex társadalom feltételei között csak szakértő apparátus segítségével lehet. Az államfő esetében ez a kérdés csak azokban az országokban merül fel, ahol a ceremoniális jogkörökön túl a napi politikai élet ügyeibe is beleszólási jogokat kapott. Elsősorban ez a helyzet tehát Franciaországban, Finnországban, némileg kisebb mértékben Portugáliában, illetve még kevésbé Görögországban. A magyar köztársasági elnök ebben az erősségi sorrendben nagyjából a görög megoldásnak felel meg, amely szintén a német szabályozásból indult ki, és néhány ponton hasonlóan erősítette fel az államfő jogkörét, mint a magyar alkotmány - kiemelve néhány fontos jogkört a miniszteri ellenjegyzés kötöttség alól.

Ezekben az államokban tehát jelentős érdemi döntéseket hoznak az államfők, és ehhez szakértői segítséget is kapnak. Általános jelleggel el lehet azonban mondani, hogy ez a szakértő apparátus nem saját hivatalukban, számukra elkülönítve szerveződik, hanem elsősorban az államfő tevékenységének a kormány tevékenységébe való közvetlen befelelője révén jut hozzá a döntés előkészítő szakértőkhöz. Franciaországban és Finnországban "...az államfő nagyon széles jogosítványai mellett is - csak nagyon korlátozott és kis létszámú apparátus áll az elnök rendelkezésére. Az államfői apparátus bár arra elegendő mindkét országban ahhoz, hogy a külpolitikára bizonyos befolyást tudjanak biztosítani, azonban a parlamentnek felelős kormány erőforrásaival konkurenciában reménytelenül hátrányban vannak" (Hartmann/Kempf 1989:233). A finn elnök számára két szempontból is segítséget jelentenek a minisztériumok apparátusai. E hivatalokba ugyanis a kinevezési jog az államfőt illeti meg, és a kialakult finn alkotmányos gyakorlat szerint itt nagy mozgási tere van az államfőnek, és ez egyáltalán nem egyszerűen formális kinevezési jogot jelent. (Ezzel szemben a tiszta parlamentáris rendszerben az államfő kinevezési joga tulajdonképpen csak a eléterjesztett kinevezési javaslatok mérlegelés nélküli szentesítését jelenti.) Az államfő számára ez széleskörű "patronázt" hoz létre - Kekkonen elnök alatt ez ellen komoly felzúdulások is voltak -, és a minisztériumi felsőbürokrácia éppúgy, mint az egyes miniszterek is, az államfő által kiválasztott stábot jelentenek. Keze alá dolgozik ez az apparátus azért is, mert törvénykezdeményezési jog a kormányt nem illeti meg Finnországban, csak az államfőt - mint erről már szóltunk a bevezető fejezetben -, és így éppúgy keresztülfutnak az előterjesztések rajta, mint a kormányon is. Folyamatos részvétele a kormányülésen - és az előbb említett jogosítványok - révén úgy is meg lehet fogalmazni az államfő helyzetét a finn kormányzati politikában, mint az "igazi" miniszterelnök pozícióját, akinek helyetteseként működik a tényleges miniszterelnök. (A karriervonal szempontjából pedig a miniszterelnökök egy része számára Finnországban lehetővé válik elfoglalni a köztársasági elnöki pozíciót, és ekkor érik el a legmagasabb posztot (lásd Hartmann/Kempf 1987:62).

A francia elnöknel is hasonló a helyzet. Saját apparátus itt is csekély, de a kormányülés folyamatos vezetése és a kormány tevékenységébe való beleszóvalás révén itt is lehetőség nyílik a döntéshozatalba betekintésre. Persze, ha az államfővel polárisan szembenálló párt adja a kormányt, és ennek stabil többsége van a parlamentben, akkor a kormány zárt blokkként kerül szembe az államfővel, mint azt az utóbbi évek politikai konstellációja mutatta néhányszor Franciaországban. Ekkor nem lehet "kézhez álló" a miniszteriális apparátusokról beszélni már, a politikai ellenségként viselkedő miniszterek lezárják vele szembe az információáramlást. (Az 1993 tavaszi megsemmisítő szocialista vereség után a parlamenti erőviszonyok Mitterand elnökkel szembenálló kormány létrejöttéhez vezettek, és a híradások szerint Mitterand szó nélkül ugyan, de végigülte a kormányüléseket, érdemi beleszóvalás esélye nélkül.) Ez a helyzet mutatja meg, hogy saját apparátus nélkül még az erős alkotmányjogi jogosítványok sem segítenek a francia elnöknek, és egy hosszabb idő után - amellet, hogy akadályozni tudja esetleg a kormány munkáját - súlyának csökkenése jöhet létre egy ilyen politikai konstellációban.

**A magyar helyzet.** Nyilvános adatok eddig még nem jelentek meg a köztársasági elnök hivataláról - szemben a kormány hivataláról szóló információk bőségével -, de ha a személyes információknak és az Országgyűlés belső telefonkönyvének hinni lehet, akkor kb. 12-15 főnyi protokolláris és érdemi apparátus áll a magyar államfő rendelkezésére. Néhány külügyi és néhány katonai tanácsadó jelent ezek közül érdemi szakértőt, és mint láttuk ennél nagyobb apparátus nem áll a "fél-prezidencializmushoz" közelebb lévő finn és francia államfőnek sem rendelkezésre. A központi döntési folyamatokra való rálátási lehetőségeiről inkább az államfőt körülvevő politikai környezet elemzésével tudunk információkat szerezni.

### 3. Az államfő politikai szerepvállalása

A parlamentáris demokráciákban - normális működési feltételek esetén - az államfő szerepe alapvetően ceremonális és az állam egészét szimbolizáló jellegű, és a politikai szerepvállalás lehetőségét igyekeznek az ilyen alkotmányok kiküszöbölni. A magyar alkotmány néhány "fél-prezidenciális" kormányforma felé utaló rendelkezése az államfői jogállás szabályozásánál azonban lehetővé teszi ezt a szerepvállalást, illetve a '90-es évek első parlamenti ciklusa alatt a már említett "paktum" miatt a kormányfő és az államfő ellentétes politikai táborokból származása ezt a lehetőséget aktualizálta is. A későbbiek során - a parlamenti ciklus és az államfői megbízási periódus eltérésekor - ez időlegesen mindig felbukkanhat, így az államfő politikai szerepvállalására folyamatosan fel kell készülnünk, noha az ezredforduló utáni években a baloldali kormánnyal szemben a jobboldalról származó államfő alig ment el ebbe az irányba. A 2006-tól induló ciklusban azonban, amikor a baloldal által választott államfő több évig együtt lesz hivatalban egy esetleges jobboldali kormánnyal, ez ismét felmerülhet.

E szerepvállalás kapcsán érinteni kell az alkotmánybíróági konkretizálások esélyeit is, mivel mint láttuk, három alkotmánybíróági döntés sok szempontból már a tiszta parlamentáris kormányforma felé szűkítette értelmezésében az államfői jogkört. Fontos tanúság adódik e három döntés realizálódási problémáiból. A három döntés ugyanis teljes világossággal kijelölte az államfő kinevezési és felmentési jogkörének terjedelmét, ám mivel az írott sajtó és az elektronikus tömegmédiák döntő részében az ellenzékben lévő szociálliberális és szocialista pártoknak van politikai befolyásuk - és az államfő e tábor szóvivőjévé vált vitatott döntéseiben az első ciklus konzervatív

kormányával szemben -, a tömegmédiák egyszerűen "átértelmezték" az alkotmánybírósági döntéseket az államfő javára. Az államfő pedig a tömegkommunikáció ilyen mérvű támogatása és a balliberális politikai tábor szellemi prominenseinek háttérbázisa mellett úgy értelmezte az idézett alkotmánybírósági döntést, hogy "ő győzött". Az alkotmánybíróság tehetetlenül csak ismételni tudta korábbi határozatát, és az alkotmánybíróság elnöke keserűen nyilatkozott többször is a sajtónak, hogy az ő döntésük egyértelmű volt, de azt utólag "kétértelművé értelmezték". Mivel azonban az alkotmánybíróság egy sor vitatott aktivista ítélete kapcsán rászorult a tömegmédiák támogatására, és az elmúlt években ezt meg is kapta - eltekintve éppen a köztársasági elnök jogkörét szűkítő értelmező határozataitól -, így az alkotmánybíróság elnöke óvakodott a tömegkommunikációs szféra erősebb kritikájától. Itt csak ismételni tudjuk a már említett fontos következtetést, amely a politikai álláspontok mellett monolit módon felzárkózó tömegkommunikációs szféra létéből adódik: *az ezekkel szembevető alkotmánybírósági határozat csak csekély hatást tud kiváltani, míg az ezzel egyező döntését drámai hatásúvá tudják feltranszformálni a tömegmédiák.*

## **XVII. fejezet**

### **Az alkotmánybíráskodás**

A polgári államok alkotmányjogi berendezkedésében az utóbbi évtizedek egyik lényeges változása az alkotmánybíráskodás szerepének növekedése. E szerep növekedésének kiváltó okai között találhatjuk az állami beavatkozás fokozódását, amely megköveteli az állampolgárok garanciálisabb védelmét, de ugyanígy az átfogó politikai rendszer változásai is említhetők. (Pl. a centralizált pártok léte Nyugat-Európában formálissá teszi az alkotmányjogi terület hatalommegosztási konstrukcióit. A politikától viszonylag függetlenebb alkotmánybíróság az így kiürült kontrollintézmények pótlását is szolgálja.)

A polgári alkotmánybíráskodás mai alakjában hosszabb történelmi fejlődés eredménye. Az egyes országokban eltérő szervezeti keretek jöttek létre e funkció gyakorlására, ugyanígy eltérőek az alkotmánybíráskodás tárgykörei is. (Pl. van, ahol rendes bírósági útra terelik, vagy közigazgatási bíróság előtt oldják meg azt, ami más országban alkotmánybíráskodás útján valósul meg stb.) Mindezek kihatnak az alkotmánybíráskodás folyamatára, eljárási megoldásaira. Végül ki kell térni az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás néhány összefüggésére. Néhány európai államban ugyanis a közigazgatási bírósági hierarchia legfelső szerve is kap néhány az alkotmánybíráskodáshoz közelálló jogkört. (Ez történhet alkotmánybíróság hiányában, pl. Belgiumban, vagy az alkotmánybíróság működését kiegészítve pl. Ausztriában, Franciaországban.)

#### **1. Az alkotmánybíráskodás történeti kialakulása**

Az alkotmánybíráskodás, az alkotmányvédelem problémájának megjelenését visszakövethetjük a görög városállamok koráig. A spártaiaknál az "ephorátus" intézménye töltött be erre emlékeztető funkciót. Az "ephoroszok" testületének feladata volt az alkotmány és a fennálló társadalmi rend védelme, egyrészt a mindenkori király intézkedéseivel szemben, másfelől a helótákkal szemben. Hasonló funkciót töltöttek be Krétán a "kozmoszok". (Arisztotelész mindkettőre kitért Politikájában, így a középkorban végig ismert volt ez az intézmény.) Angliában Cromwell halála után merült fel a cromwelli alkotmány védelmére egy testület létrehozása, nem utolsósorban a küszöbön álló restauráció megakadályozására. Ez azonban folytatás nélküli intermezzo maradt, mint ahogy Cromwell alkotmányozási kísérletei is nyom nélkül tűntek el az angol történelem további alakulásában. Az előbbiektől közelebbi rokonságot jelent a mai alkotmánybíráskodáshoz a francia bíróságok regisztrálási joga az abszolút monarchia korában. A bíróságok ugyanis megtagadhatták azoknak a királyi rendeleteknek a regisztrálását - és ezzel alkalmazását -, amelyek megítélésük szerint szemben álltak az egyes provinciákban érvényes szokásjogi anyaggal.

A modern alkotmánybíráskodás kialakulása a XIX. század első éveiben az Egyesült Államokban kezdődött. Az amerikai alkotmány készítői előtt felmerült ugyan a

törvények bírói kontrolljának lehetősége, de elvetették a bírói hatalom ilyen mérvű kiterjesztését. (Mint ahogy az amerikai alkotmány távoli szellemi atyja, Montesquieu hatalommegosztási elméletétől is idegen volt ez, noha ő mint bíró az abszolutizmus Franciaországában, ismerte a bírói kontroll gyakorlatát.) Az alkotmánybíráskodás kialakulásának eredeti indoka az Egyesült Államokban a szövetségi és a tagállami hatáskör összeütközése volt. Az alkotmány taxatív felsorolja a szövetség hatáskörét, majd minden többi hatáskört a tagállamokhoz utal. A gyakorlatban nagyon hamar felmerült annak a kérdése, hogy ki dönt az esetleges hatásköri összeütközése felett. Ezen alkotmányjogi kérdés alatt elsőrendű társadalmi-politikai feszültség húzódott meg. A szövetségi szinten - törvényhozásban, végrehajtásban egyaránt - az északi tagállamok ipari-tőkés körei domináltak, ezzel szemben a déli mezőgazdasági rétegek a tagállamok szintjén igyekeztek védeni pozícióikat. A szövetség kontra tagállamok hatásköri küzdelmei, az egész XIX. század folyamán a politikai harcok középpontjában álltak, és döntően hozzájárultak a polgárháború kirobbantásához.

A szövetségi Legfelsőbb Bíróság először 1803-ban jutott arra a belátásra egy konkrét eset eldöntése kapcsán, hogy a kongresszus vagy egy tagállami törvényhozó testület törvényét jogosult az alkotmányhoz mérni, és az ettől való eltérés esetén megtilthatja az adott törvény alkalmazását. A döntést nagy felzúdulás követte, és bár 1819-ben egy újabb hasonló döntése kapcsán elvi szinten indokolta meg a törvények felülbírlásának jogát, az ellenállás nyomán hosszú évtizedekig ezután nem élt vele. A polgárháború utáni konszolidáció, ill. a szövetség és tagállamok közötti viták békés elintézésének igénye fogadtatta el végül a Legfelső Bíróság alkotmánybíráskodási funkcióját. A későbbiekben kitágult az alkotmánybíráskodás, és súlypontja eltolódott a hatásköri összeütközésekről. A Roosevelttel kezdeményezett "New Deal" első éveiben alkotmánysértés címen sorra utasította vissza a Legfelsőbb Bíróság az elnök szociálpolitikai intézkedéseit és a hasonló tárgyú kongresszusi törvényeket. Itt jelezzük, hogy a legfelső bírósági döntést, egy törvény alkotmányellenessé nyilvánítása után azért nehéz alkotmánymódosítással semlegesíteni, mert az Egyesült Államokban ehhez - a kongresszusi többségen túl - a tagállamok törvényhozása legalább 3/4-ének jóváhagyása is kell.

Nyugat-Európában századunk első éveitől az alkotmányjogászok nagy tisztelettel figyelték az amerikai alkotmánybíráskodás eredményeit. A politika bírálói általi kontrolljában a jogállamiság csúcsát vélték felfedezni. A szétrobbant Habsburg-monarchia utódállamainak alkotmányozásában találhatjuk az alkotmánybíráskodás első európai megjelenését (Ausztria, Csehszlovákia); a weimari köztársaság alkotmánya a Birodalmi Bíróság számára biztosított alkotmánybíráskodási funkciót a szövetség és a tagállamok hatásköri összeütközése esetén; 1931-ben a köztársasági Spanyolországban állítottak fel alkotmánybírásgot. Mindezek ellenére a gyakorlatban nem tudott meggyökerezni a két világháború között az alkotmánybíráskodás. Az első világháborút lezáró igazságtalan békék és a gazdasági válságból eredő szociális feszültségek olyan mozgalmakat indukáltak - mind jobbról, mind balról -, amelyek egészében kérdőjelezték meg a parlamentarizmust és az ezt rögzítő alkotmányokat. Az uralomra jutó diktatúrák első tette volt az alkotmánybírásgok eltörlése. A második világháború után már ezért is, mint a demokrácia jelképét újították fel az alkotmányok az alkotmánybíráskodást Nyugat-Európában. Ausztriában visszaállították az 1920-as alkotmányt és az alkotmánybírásgot; a bonni alaptörvény külön alkotmánybírásgot hozott létre, (mint láttuk, a weimari köztársaság idején a rendes bírósági hierarchiába építették be az alkotmánybíráskodást!); Olaszországban a diktatúrával való szakítást hangsúlyozandó, szintén létrehozták az alkotmánybírásgot; Franciaországban az 1946-os alkotmányban még maradt a parlament primátusa, így ekkor csak egy "Alkotmánybizottságot" hoztak létre a parlamenthez telepítve, viszonylag szűk jogkörrel, és csak az 1958-as alkotmány intézményesített egy külön alkotmányvédő

testületet, az Alkotmánytanácsot. A jelentősebb nyugati államok közül tehát csak Angliában nem találhatunk ilyen szervet, amit többek között indokol az írott alkotmány hiánya, illetve a parlament primátusára épülő államszervezet, és végül az is, hogy az angol alkotmányjogi fejlődés kontinuitása miatt nem kell védeni az alkotmányos intézményeket.

## 2. Az alkotmánybíráskodás szervezeti megoldásai

Az alkotmánybíráskodásnak két fő szervezeti megoldása alakult ki a polgári államokban. Egyik a rendes bírósági hierarchián belül kialakított variáns, amikor a bírósági hierarchia legfelső szerve kap a rendes bírósági feladatain túl alkotmánybíráskodási funkciót. (Láttuk, ez a helyzet az amerikai megoldásnál, ill. Európában rövid ideig a weimari Németországban kísérleteztek ezzel.) A másik szervezeti megoldásban külön intézményesítenek egy alkotmánybírásgot, a rendes bírósági hierarchiától függetlenül. A nyugat-európai államokban ma ilyen keretben folyik az alkotmánybíráskodás, hozzátevé, hogy a skandináv államokban mozgás van abba az irányba, hogy a legfelsőbb bírói fórum, amely a rendes bíráskodást végzi, kapja meg az alkotmánybírási normakontroll funkcióját. Például Dániában az ezredforduló előtti években volt erre egy példa, és a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesség címén megsemmisített egy jogszabályt, de Svédországban is előfordult már ilyen eset. Mindenesetre ezek még csak kezdemények, és nem lehet tudni, hogy megállnak-e ezen az úton, vagy az amerikaihoz hasonló alkotmánybírási modell jön itt létre.

Az eltérő megoldások egyik okát az alkotmánybíráskodás kettős jellegében kell keresni. Néhány tárgykörnél ugyanis a hagyományos bíráskodási jelleg kerül előtérbe, (pl. az állampolgárok alkotmányos panaszánál), míg más tárgyköröknél ez teljesen eltűnik, és az alkotmánybíráskodás hatalmi-politikai jellege dominál (pl. a vád alá helyezett államfő fölötti ítélezés, vagy ugyanígy egy párt alkotmányellenessé nyilvánítása sorolható ide.) A két eltérő szervezeti forma kialakulásának másik indokát a bírói kar struktúráinak különbözőségében találhatjuk egyrészt az angolszász országokban, másrészt Európa kontinentális részén. Angliában és az Egyesült Államokban a bírói kar önállóbb és függetlenebb az közigazgatási szférától, mint a kontinensen. Ott ugyanis a bírói kar utánpótlása a már nevet szerzett ügyvédekől és egyetemi professzorokból kerül ki, és a bírói pályán már nincs igazán mobilitás. Ezzel szemben a kontinensen a jogi végzettség megszerzése után közvetlenül kezdődik a bírói karrier a bírósági hierarchia lépcsőfokain felfelé. Ennek meghatározásában az egyes bírák vonatkozásában fontos szerepe van az igazságügyi minisztériumoknak, ill. a bírói kar önkormányzati testületeinek. Végül is ebben a megoldásban az egyes bíró egzisztenciálisan jobban befolyásolható, és erősebben kötődik a közigazgatási szférához. Kiegészíti ezt, hogy a kontinensen jóval nagyobb a mobilitás a bírói kar és az ügyészség között, mint az angolszász országokban, ahol az államtól izoláltabban inkább az ügyvédi-bírói kar fonódik össze (ill. épül egymásra). A központi politikai-hatalmi szféra kontrolljának ellátására Európában ezért kevésbé volt alkalmas a bírói kar, a rövid életű weimari megoldástól (ill. részben a svájcitól) eltekintve, így mindenhol a külön szervezett alkotmánybírásg terjedt el.

A szervezeti kérdések között kiemelkedő jelentősége van az alkotmánybírák kinevezésének, ill. felmentésének. Az Egyesült Államokban az alkotmánybíráskodásban a Legfelső Bíróság játszik döntő szerepet (ill. rajta kívül a tagállamok alkotmányai és egyszerű törvényei összeütközésénél a tagállamok Legfelső Bíróságai járnak el.) A szövetségi Legfelső Bíróság bíráit az elnök nevezi ki a szenátus jóváhagyásával, élethossziglan. E bírák pozíciója kinevezésük után

kikezdehetetlen a végrehajtó szféra felől, így a mindenkori új elnök változtatási törekvései fölött erős kontrollt jelent az alkotmány kontinuitására ügyelő alkotmánybíráskodás. Ezért életbevágóan fontos az elnöki pozíciót és vele az adminisztrációt uraló politikai pártnak a vele azonos politikai értékeket valló bíró megtalálása, ha kiesik egy bíró egy felső vagy a legfelsőbb szintű szövetségi bíróságból, mert ezután már egy életen át nem tudja leváltani sem ő, sem az utódai. A legfelsőbb bírói fórum befolyásolására mindazonáltal egy módszer elvileg elképzelhető. Mivel a Legfelsőbb Bíróság tagjainak számát a kongresszus törvényben rögzíti, ezért ha kedvezőtlen a bírák megoszlása az esetleges új politika szempontjából, akkor új törvénnyel emelik a bírák számát, majd az elnök igyekszik olyan tagokat elfogadtatni a szenátussal, akik átfordítják a szavazati arányt. (E fenyegetés bevetésével sikerült végül Rooseveltnak is semlegesíteni a New Deal-nek ellenálló alkotmánybíráskodást.)

Nyugat-Európában a külön szervezett alkotmánybíróságok tagjainak kinevezésére speciális szabályok jöttek létre. Az alkotmánybírák általában jogi végzettséggel rendelkeznek, van, ahol kifejezetten bírói képesítést is előírnak (pl. Nyugat-Németországban), de a legtöbb helyen a tágran vett jogásztársadalomból kerülnek ki a tagok. A tagok döntő része alkotmányjogász professzorokból, neves és hosszú gyakorlattal rendelkező ügyvédek közül kerül ki.

Az alkotmánybíróságok bírúinak kinevezése általában a parlament, a kormány és a köztársasági elnök között oszlik meg. E konstrukció azt kívánja biztosítani, hogy az összetétel ilyen fajta megosztása kizárja bármelyik hatalmi ág túlsúlyra jutását. Olaszországban ezt még kiegészíti a Legfelső Bíróság (három tag), az Államtanács (egy tag), ill. a Legfelső Számvevőszék (egy tag) delegálási joga.

Az alkotmánybíróságok viszonylag kis létszámú testületek, fő szabályként egy tanácsban döntenek. (Kivétel a Német Szövetségi Köztársaság). Olaszországban 15 főből áll; az osztrák alkotmánybíróság 12 tagból, ill. 6 póttagból tevődik össze; a francia Alkotmánytanács munkájában a 9 választott tagja mellett a volt köztársasági elnökök is részt vesznek. A Szövetségi Köztársaság alkotmánybírósága mindkét tanácsának 8-8 tagja van. A két tanács hatáskörét pontosan elhatárolja az alkotmánybíróságról szóló törvény, hatásköri összeütközés esetén a két tanács két-két bírójából álló testület dönt.

A megválasztott alkotmánybírák befolyásolásának megakadályozására két megoldás alakult ki Nyugat-Európában. Az egyik esetben a kinevezés élethossziglan, vagy meghatározott kor eléréséig szól, (pl. Ausztriában, Olaszországban), másik megoldásban meghatározott (általában hosszabb: 9-12 év) időre, de nem választható újra egy tag sem a következő periódusban. E hivatali idő alatt elmozdíthatatlanok, illetményüket törvény szabja meg, döntés előkészítő apparátusuk befolyásolása kizárt külső szervek felől.

### 3. Az alkotmánybíráskodás tárgykörei

Az alkotmánybíráskodás terjedelme nagy eltéréseket mutat az egyes országok gyakorlatában. Ki lehet emelni néhány tárgykört, amelyet mindegyik alkotmánybírásnál megtalálhatunk, ill. ezeken kívül egy-egy polgári államban további hatásköröket utalnak az alkotmánybíráskodás területére. További problémát jelent a tárgykörök elkülönítése. Néhány esetben ugyanis alapvetően elkülöníthető és funkcióiban eltérő tárgykörök összeolvadnak. Pl. majd látni fogjuk, hogy az alkotmányos panasz bizonyos esetekben törvények alkotmányellenességé



nyilvánításával végződhet, noha a törvénykontroll a legtöbb esetben önálló tárgykört jelent, és az alkotmányos panasztól eltérő eljárásban történik.

Az alkotmánybíráskodás általános tárgykörei a következők:

a) Az alkotmánytól alacsonyabb szintű jogszabályok felülvizsgálata, (az ún. normakontroll, ezen belül a legfontosabb a törvénykontroll).

b) Az alkotmányos panasz, amely a közhatalom egyedi vagy normatív aktusa ellen irányulhat, és az állampolgári alapjogok megsértése esetén indítható. (Ez a megoldás a rendes bírósági úton, ill. a közigazgatási bíráskodáson túl magasabb szintet ad az alapjogok védelmének.)

c) A szövetségi államok esetében, a szövetségi szint és a tagállamok hatásköre közötti összeütközés, vagy e szintek közötti bármely más (vagyonjogi stb.) vita eldöntése alkotmánybírásg elé tartozik. (Mint láttuk, ez volt az alkotmánybíráskodás kialakulásának eredeti indoka, de ez ma már csak egyik, nem is a legfontosabb tárgykört jelenti.)

d) Alkotmánybírási hatáskört jelent a vád alá helyezett államfő és más közjogi méltóság esetén a közjogi felelősségre vonás. (Ez a helyzet többek között Ausztriában, az Németországban és Olaszországban). Ilyenkor a vád alá helyezés fölött a parlament mindkét háza együttesen határoz (Németország) vagy külön-külön is joga van erre az egyes kamaráknak (Olaszország). Ettől eltérő a helyzet és kiveszik az alkotmánybírásg kezéből a közjogi felelősségre vonást az Egyesült Államokban és Franciaországban. Az előbbieken a kongresszus két háza között osztják meg a közjogi felelősségre vonás jogosítványait. A képviselőház kizárólagos joga a vádemelés; a szenátus tárgyalja ezután az ügyet és 2/3-os többséggel dönt a közjogi felelősség megállapításában. (Az ítélet elmarasztalás esetén csak hivatalból elmozdítás lehet, de ezután rendes bíróság előtt - ha feltételei fennállnak - büntető- és vagyoni pert is lehet a volt elnök ellen indítani.) Franciaországban is kiveszik az Alkotmánytanács hatásköréből a közjogi felelősségre vonás tárgyában való döntést. A francia elnök esetében eleve csak hazaárulás címén lehet vádat emelni, és ekkor is egy Különleges Felsőbíróság dönt. (Ezt a bíróságot, melynek ez az egyetlen hatásköre, a parlament két kamarája választja saját tagjai sorából.)

e) *Választási bíráskodás.* Vita esetén képviselők, szenátorok és az államfő választása lefolyásának szabályszerűsége fölött az alkotmánybírásg dönt. (A parlamenti választások esetén általában az adott parlamenti testület vagy egy bizottság dönt első fokon a mandátum sorsa felől, az alkotmánybírásg már csak fellebbezési fórum.)

f) A népszavazás elrendelésének és lefolytatásának alkotmányossága fölötti döntés is általában alkotmánybírási jogkört jelent.

Az általános tárgykörökön túl egyes országokban az alkotmánybíráskodás területének további kiterjesztése figyelhető meg. A legfontosabb ezek között a politikai pártok alkotmányossága fölötti döntés lehetővé tétele. Ezzel a hatáskörrel ma egyedül a nyugat-német szövetségi alkotmánybírásg rendelkezik. Egy párt alkotmányellenessé nyilvánításának kezdeményezője lehet a szövetségi parlament bármelyik háza, vagy a szövetségi kormány. (Tartományi kormány ezeken kívül akkor, ha egy párt szervezete nem terjed túl a tartományon.) A szövetségi alkotmánybírásg által alkotmányellenessé nyilvánított pártot felosztatják. Erre az 1950-es években két esetben került sor, (a neonáci, ill. a kommunista pártot oszlatták fel), de a 60-as évek végétől a pártprogram módosítása után - mindkét párt újjászerveződhetett.

A felsorolt általános tárgykörök közül az alkotmányos panasz, ill. a törvénykontroll játszik legfontosabb szerepet a gyakorlatban. Nézzük meg egy kissé részletesebben e két területet.

**1. Alkotmányos panasz.** Az alkotmányos panasz az egyes állampolgárok vagy az állampolgárok egy csoportjának az a joga, hogy az államhatalom aktsaival szemben, ha azok alkotmányban biztosított alapjogot sértenek, az alkotmánybíróság előtt megtámadással éljenek. A polgári államok közül két jelentős kivételt kell említeni, amelyek nem ismerik el az alkotmányos panasz intézményét. Az Egyesült Államokban a rendes bíróságok előtt lefolyó perben a fellebbezési fórumok láncolatán jut el az ügy az alkotmánybíráskodás szakaszáig, ezért közvetlenül nem lehet fordulni alkotmányvétség címén az államnak egy eseti vagy normatív döntése ellen. Ez azt is jelenti, hogy normatív döntést, pl. egy törvényt nem lehet másképp, csak konkrét jogvitában megtámadni alkotmányellenesség címén. A másik kivétel Franciaország, ahol az Alkotmánytanács eleve csak csökkentett hatáskörrel rendelkezik, és döntéseinek nincs olyan kihatása, mint a többi polgári alkotmánybíróságnál látható. Itt közigazgatási bíráskodás útján lehet csak orvoslást keresni az alapjogokat sértő állami döntésekkel szemben. (Meg kell ellenben jegyezni, hogy épp Franciaországban fejlődött ki legerősebben a közigazgatási bíráskodás eszközrendszere az állampolgárok védelmére.)

Az alkotmányos panasz szabályozásának terjedelme Németországban a legtágabb. Egyedi állami aktus elleni fellépéskor azonban csak a rendelkezésre álló rendes bírói út, vagy a közigazgatási bíráskodás fórumainak igénybevétele után lehet alkotmánybírósághoz fordulni. (Kivételes esetben el lehet ettől tekinteni.) Amennyiben az alkotmánybíróság helyt ad a kérelemnek, akkor megsemmisíti az egyedi közigazgatási határozatot, továbbá ha az alkotmányvétség törvényen alapult, ítéletében annak semmisségét is kimondja. Ennél a szabályozásnál az alkotmányos panasz kettős funkciója van. Védi az állampolgárt az alapjogait sértő konkrét állami aktusoktól, ill. közvetetten az alkotmány előírásait az őket sértő alacsonyabb szintű jogszabályoktól.

Az osztrák szabályozásban már szűkebb az alkotmányos panasz tárgya. Csak egyedi államigazgatási döntést lehet megtámadni az állampolgárnak ezzel, miután a közigazgatási bíráskodás fórumrendszerén belül a jogorvoslati utat kimerítették. (Ha esetleg a határozatnak alapot jelentő törvény alkotmányellenes, ezt a Közigazgatási Bíróság támadhatja meg, de az már kívül esik az alkotmányos panaszon és az állampolgár kompetenciáján.) Az alkotmánybíróságok gyakorlatában a legnagyobb részt az egyedi államigazgatási döntések megtámadása teszi ki. Ausztriában évente ezer körül mozog ez a szám, Nyugat-Németországban több ezerre tehető. Sikerre csak néhány százalékuk vezet, pl. a Szövetségi Köztársaságban 2-4 %, de az egyedin túlmutató hatás következtében így is nagy jelentőségük van a konkrét állami gyakorlat alkotmányhoz kötésében.

**2. A törvények alkotmánybírósági kontrollja.** Az alkotmánybíráskodás hatalmi súlyát elsősorban a törvénykontroll alapozza meg. Az Egyesült Államokban a jogosztvány révén válik a Legfelső Bíróság igazi "harmadik hatalommá" a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett. Nyugat-Európában a külön szervezett alkotmánybíróság így válik a többi hatalmi szerv egyenjogú partnerévé.

A törvények alkotmányossági kontrolljára több módon kerülhet sor:

a) Láttuk az állampolgárok alkotmányos panasz az esetek egy részében az egyedi államigazgatási határozat megsemmisítésén túl az ezek alapjául szolgáló törvények

semmisségének kimondásához is vezethet.

b) A törvénykontroll másik útja, amikor magánszemélyek jogi vitáiban, ill. más rendes bírósági útra tartozó perben merül fel az alkalmazandó törvény, vagy annak egyes rendelkezései alkotmányellenességének gyanúja. Az olasz szabályozásban ezt az utat emelték ki az állampolgárok vonatkozásában. Bármelyik fél vagy az államügyész indítványozhatja egy per során a bíróságnak, hogy az alkalmazandó törvényt terjessze fel az alkotmánybíróság elé alkotmányellenességének megállapítására. Amennyiben a bíróság nem találja nyilvánvalóan alaptalannak az alkotmányossági kifogást, a pert felfüggeszti, és az iratokkal együtt felterjeszti az alkotmánybíróság elé. Ezen túl az ügyben eljáró bíróság maga is felvetheti hivatalból az alkotmányosság kérdést, és akkor is a fenti módon jár el.

c) A törvénykontroll gyakori módja, amikor egy szövetségi államban a szövetségi szint és a tagállamok között támad vita a törvény alkotmányossága felől. Ha egy tagállam kormánya, vagy más központi szerve arra a következtetésre jut, hogy a szövetségi törvény túllépte az alkotmányban lefektetett hatáskörmegosztást, megtámadhatja azt a szövetségi alkotmánybíróság előtt. Ugyanígy a szövetségi szervek is megtámadhatják a tagállamokban született törvényt, ha az állam törvényhozása túllépni látszik alkotmányos hatáskörét. (Az Egyesült Államokban ezen felül magánszemélyek is felvethetik egy konkrét per folyamán a szövetségi szint, ill. a tagállami hatáskör megsértését a perükben alkalmazandó törvény kapcsán, és kérhetik annak alkotmányellenessé nyilvánítását.)

d) A törvénykontroll fontos esete, amikor a parlamenti képviselők egy csoportja támadja meg alkotmányellenesség címén a parlament egy törvényét. A Német Szövetségi Köztársaságban a Bundestag tagjainak 1/3-a kezdeményezheti a törvénykontrollt. Hasonlóan ehhez Ausztriában is lehetővé tették 1975-től, hogy a képviselők egy csoportja megtámadja a már elfogadott törvényt alkotmányellenesség címén. Politikai-hatalmi szempontból ennek az útnak különös jelentősége van Nyugat-Európában. Mint említettük, a hatalom megosztására irányuló alkotmányjogi konstrukciók a törvényhozás és a végrehajtás között - a mögöttes centralizált pártok révén - nagyrészt kiüresedtek a XX. században, helyükre sokkal inkább a kormánypárt és a kisebbségi ellenzéki pártok egymást kontrolláló megoldásai kerültek. Így a törvénykontroll azt jelenti, hogy bár a parlament ellenzékben lévő pártjai nem tudják megakadályozni egy törvény létrejöttét, de utólag e jog révén módot kapnak rá, hogy az alkotmánybíróság előtt alkotmányellenesség címén esetleg mégis érvényesítsék álláspontjukat a kormánnyal és a parlamenti többséggel szemben. Mindez az alkotmánybíróságot adott esetben a politikai küzdelmek döntőbírájának rangjára emeli.

Az alkotmányos panaszok nagy tömegéhez képest a törvénykontroll ritkábban fordul elő. Pl. Ausztriában évi átlagban kb. 200 törvényt hoznak, és ebből változóan 30-40 törvényt, vagy azok néhány rendelkezését nyilvánítják alkotmányellenesnek. Hasonló az arány a többi államban is.

A törvények alkotmányossági felülbírlására általában hatályba lépésük után kerül sor. (Néhány helyen határidőt állapítanak meg a megtámadásra jogosult szerveknek a hatályba lépés után az alkotmányellenesség értékelésére, ezután már nem élhetnek e joggal.) Franciaországban ezzel szemben az Alkotmánytanács csak a még hatályba nem lépett törvénytervezetek alkotmányosságát vizsgálhatja felül. Meghatározott esetekben (pl. az ún. organikus törvények és a parlament házszabályai esetében) kötelező az Alkotmánytanács előzetes alkotmányossági vizsgálata. Más törvényeknél a köztársasági elnök, a miniszterelnök, ill. a parlamenti kamarák elnökei mérlegelésük alapján terjeszthetik a törvénytervezetet az Alkotmánytanács elé. (A francia

Alkotmánytanács csökkentett értékét mutatja, hogy a törvények kontrolljára csak ezen az úton kerülhet sor.) Döntése mindenesetre köti a parlamentet. Kihirdetni és alkalmazni nem lehet az általa alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezést, és ha ez elválaszthatatlan a törvény egészétől, azt sem.

Az utóbbi évtizedekben az alkotmánybíráskodás népszerűsége nagymértékben megnövekedett a modern államokban. Ennek hatásaképpen ügyforgalmuk sokszorosára növekedett, újabb alkotmánymódosítások tovább bővítik hatáskörüket. Szemben a két világháború közötti vegetálással egyre élőbb intézménnyé válnak az alkotmánybírók. Következményében az alkotmányos elvek és intézmények minőségi változását figyelhetjük meg.

Az alkotmánybíráskodási gyakorlat révén az alkotmányban deklarált alapjogok és intézmények egyre inkább ismertté válnak. Az alkotmánybírói ítéleteket a tömegsajtó folyamatosan kommentálja, így az egyes alapjogok kibontott tartalma a napi politikai érdeklődés szintjén is elterjed. Hogy mit jelent az egyesületi szabadság, a jogegyenlőség stb. azt az állampolgár azokon az alkotmányellenessé nyilvánított törvényi rendelkezéseken pontosíthatja, melyek azt megsértették. Néhány évtizedes alkotmánybírói gyakorlat után ennek révén az alkotmányos elveket és intézményeket nem csak az alkotmány "papírja" hordozza, hanem konkrét - kifejtett értelemben a társadalmi tudatban is rögzítést nyernek.

Az egyoldalúságot elkerülendő azonban néhány szóval már itt is jelezni kell az alkotmánybíráskodásban rejlő néhány potenciális veszélyt. (Részletesen e kérdésekkel a parlamenti törvényhozás és az alkotmányos alapjogok közötti kapcsolatok tárgyalásánál térünk ki a következő fejezetben.) A népképviselői alapuló parlamentarizmus egészét veszélyezteti, ha az alkotmánybíráskodás túlzottan széles jogkört kap absztraktn megfogalmazott alkotmányos alapjogokra építve a törvények felülvizsgálatára. Különösen nagy veszélyt jelent, ha e kontrollt gyakorolhatja az alkotmánybíráskodás már a törvények hatálybalépése előtt, mivel így döntése közvetlenül beleszól a parlamentben folyó politikai küzdelmekbe. Ezzel egyrészt átpolitizálódik az alkotmánybíráskodás, másrészt a pártok küzdelme fölött döntőbírói szerepet kapva fokozatosan gyámság alá veheti a parlamentet. Ez pedig a parlamentarizmus egész logikáját kérdőjelezi meg. Másik veszély a jog belső logikája felé irányul. A modern jogrendszerek ugyanis több réteget alakítottak ki a jogszabály szövegrétege alatt, és a jogrendszer egysége a felsőbbbíróságok, és az egyetemi jogtudomány által kezelt jogdogmatikai kategóriák rendszerének egységén nyugszik. Egy túlzottan aktivista alkotmánybíráskodás ezt a jogdogmatikai egységet veszélyeztetheti, ha az absztrakt és sok szempontból kiküszöbölhetetlen ellentmondásokban álló alapjogokra támaszkodva nyúl bele ebbe a finom szövedékbe. Az alkotmánybíráskodás fent elemzett előnyei mellett, nem lehet elfeledkezni ezekről a vonásokról sem.

#### **4. Az alkotmánybíráskodás eljárási kérdései**

Az alkotmánybíráskodás egyes tárgyköreinek természete sok esetben radikálisan különböző, ebből eredően az egyes alkotmánybírói eljárások menete és szabályozása is nagy különbségeket mutat. Nagy eltérések találhatók az egyes államok között is az alkotmánybírói eljárások szabályozásában. Így csak néhány általános eljárási kérdést lehet kiemelni, amelyek szabályozása átfogóbb érvénnyel bír.

a) Közös sajátosság mindenhol, hogy az alkotmánybírósnak nincs "önindító

képessége", az alkotmánybírák nem észlelhetik hivatalból egy új törvény valamelyik rendelkezésének alkotmányellenességét. Minden egyes tárgykörben pontosan meghatározott szervek és személyek kezdeményezhetik az alkotmánybíróági eljárást. Pl. láttuk az előzőekben, hogy az államfő közjogi felelősségre vonásának kezdeményezése általában parlamenti hatáskörben van, és csak utána dönt az alkotmánybíróság. A törvénykontrollra is - az egyes tárgykörök szerint - állampolgárok alkotmányos panasa nyomán, vagy a kormány, a képviselők egy csoportja stb. kezdeményezésére kerülhet sor. Ugyanígy egy politikai párt alkotmányellenességét is meghatározott szervek vethetik fel a Német Szövetségi Köztársaságban.

b) Következő lényeges eljárási kérdés az előzetes bírói vagy államigazgatási per és az alkotmánybíróági eljárás viszonya. Az Egyesült Államokban hosszas, több szintű bírósági döntéssorozat után kerül az egyes ügy alkotmánybíráskodási szakaszban a Legfelsőbb Bírósághoz. De ugyanígy Olaszországban is az állampolgárok (illetve ügyvédek) csak konkrét bírói per folyamán vethetik fel az alkotmányossági kérdést. Itt azonban nem fellebbezési úton kerül el az ügy az Alkotmánybíróság elé, hanem a per felfüggesztése mellett közvetlenül felterjesztik az alkalmazandó törvény alkotmányellenesség címén való megtámadását. Ausztriában ilyen esetben a Legfelső Bírósághoz, vagy a Szövetségi Közigazgatási Bírósághoz kell felterjeszteni a konkrét ügy elbírálása kapcsán felmerült alkotmányellenességi kifogást, és csak azok továbbíthatják az Alkotmánybírósághoz. A Német Szövetségi Köztársaságban peren kívül is közvetlenül megtámadhatják az állampolgárok az állampolgárok az alkotmányos sértő törvényt. Ha az államhatalom egyedi határozattal sértette meg az állampolgárok alkotmányban biztosított alapjogát, akkor csak az előzetes rendes jogorvoslati út kimerítése után lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni. Ha azonban ennek igénybevétele esetén a panaszt tevőre elháríthatatlan hátrány keletkezne, vagy a panasz általános jelentőséggel bír, az Alkotmánybíróság eltekinthet az előzetes jogorvoslati út kimerítésétől.

Általában tehát kötelező az előzetes perorvoslati utak végigjárása. Ezek költségei, ill. az alkotmánybíráskodással együttvéve az eljárások időigényessége a legtöbb esetben visszaszítja az állampolgárt az ügy alkotmánybíróági úton való végig vitelétől. (Pl. az Egyesült Államokban néha egy évtized is eltelik, hogy a perindítás kezdetétől, míg kimondják a megtámadott törvény alkotmányellenességét.) Csak azok, akik mögött tökeerős szervezetek állnak, vagy maguk is nagy vagyonnal rendelkeznek, képesek végigjárni az alkotmánybíráskodás hosszú folyamatát. (Kivétel itt mindenekelőtt a közvetlen megtámadás lehetőségét biztosító nyugat-német megoldás.) Az alkotmányjogi irodalomban kiemelik, hogy ellentmondás van aközött, míg az egyes állampolgár közvetlen érdekvédelmére alapoznak átfogó alkotmányvédő hatást, párhuzamosan a konkrét érdeksérelmet messze meghaladó eljárási terhet kell viselnie az ezt vállaló félnek.

c) Az alkotmánybíráskodás egyfórumos döntést jelent, fellebbezés ítélete ellen nincs. Így van ez akkor is, ha esetleg az alkotmánybíróságokat több szinten is intézményesítik. Ez a helyzet a Német Szövetségi Köztársaságban, ahol a Szövetségi Alkotmánybíróságon túl tartományi szinten is működnek alkotmánybíróságok. A két szint hatásköre azonban pontosan el van határolva egymástól. A szövetségi alkotmány kérdésében és amit az a szövetségi szint hatáskörébe utal a Szövetségi Alkotmánybíróság jár el, a tagállami alkotmány és törvények összeütközéseiben a tagállamok alkotmánybírószégei. Amennyiben az eltérő szintű alkotmánybírószegek között hatásköri összeütközés jön létre, a Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja a döntő. Összegezve tehát itt is mindkét szint alkotmánybíráskodása első és végső fokú döntést jelent.

d) Lényeges eljárási kérdés az alkotmánybíróági ítélet hatása a törvénykontrollnál. Erre két megoldás alakult ki. Az Egyesült Államokban az alkotmányellenessé minősített törvényt a Legfelsőbb Bíróság nem helyezi hatályon kívül – az elvi megokolás szerint ugyanis a hatalommegosztás elve tiltja, hogy átnyúljon egy másik hatalmi ág területére. A megoldás itt az, hogy megtiltja az alsó bíróságok számára az ilyen törvény alkalmazását. (De facto persze ezzel hatályon kívül helyezte azt.) Nyugat-Európában ezzel szemben az alkotmánybíróágok megsemmisítik az alkotmányellenes törvényt, ill. ezek alkotmányellenesnek talált rendelkezését. (Az osztrák alkotmánybíróági törvény még azt is előírja, hogy rendelkezni kell arról, a megsemmisített törvényhely helyébe egy korábbi törvényi rendelkezés lép-e.)

e) Ehhez kapcsolódik az alkotmánybíróági ítélet hierarchikus rangja. A törvénykontrollnál ez úgy merül fel, a parlament felül tudja-e bírálni az alkotmánybíróági ítéletet. Ausztriában volt rá egy ideig példa, hogy a parlament az előzetesen alkotmányellenessé nyilvánított törvényt egy újabb szavazással minősített többséggel alkotmánytörvény rangjára emelték, ill. a várható alkotmányellenessé nyilvánítás megelőzésére eleve ilyen ranggal bocsátották ki a törvényt, így semlegesítették az alkotmánybíráskodási felülbírást. A Német Szövetségi Köztársaságban erre nincs lehetőség, mert ott az alkotmánybíróági gyakorlat az alkotmány fölött állónak tekinti a természetjogi alapelveket, ill. az alkotmányban is rögzített olyan elveknek, mint pl. a jogállam, olyan hierarchikus rangot tulajdonít, hogy az ezekkel szembenálló alkotmánymódosítás ellen is fellép alkotmányvétség címen. Röviden tehát, a német parlament még alkotmánymódosítással sem képes kitérni az alkotmánybíróág ellenőrzése alól.

## 5. A közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíráskodás összefüggései

Nagy vonalakban átnézve a közigazgatási bíráskodás eltéréseit a modern államokban, két megoldást lehet elkülöníteni: az egyikben a rendes bírósági hierarchián belül valósítják meg (ez Anglia, az USA és a volt angol gyarmatok megoldása); a másik megoldásban külön közigazgatási bírói fórumrendszert találhatunk. Ez utóbbi a kontinensen terjedt el a francia előkép nyomán. (A következőkben csak a külön szervezett közigazgatási bíráskodást nézzük át.)

Ez a megoldás Franciaországban fejlődött ki először a Napóleon által létrehozott Államtanács intézményéből. Eredeti konstrukciója szerint fő e szerv feladata a jogszabályszerkesztésben való közreműködés volt, ill. a közigazgatást érintő császári (később királyi) döntéseknél tanácsadás, javaslattevés az uralkodó felé. Ezeken kívül egy mellékes funkciót is kapott, és ez jelentette a közigazgatási bíráskodás kialakulásának csíráját. Napóleon 1799-es konzuli alkotmányának egy rendelkezése előírta, hogy az államigazgatás által okozott károkért rendes bíróság előtt csak az Államtanács előzetes engedélyével lehet pert indítani. A gyakorlatban formalizálódott az évek során az eljárás, amely az előzetes engedély megadásához vezetett, és ha itt megállapították a hivatalnok felelősségét, már formális volt az ezt követő rendes bírói per. Annál is inkább, mert lévén az Államtanács a közigazgatás szerve, csak a legnyilvánvalóbb esetben szolgáltatva ki a rendes bíróságnak az állami hivatalok embereit. Közbevetőleg kell megjegyezni, hogy ez az elfogult közigazgatási bíráskodási gyakorlat nagymértékben kihatott az angol alkotmányjogászok beállítódására. Az angolok ugyanis megerősítve érezték ezzel korábbi meggyőződésüket, hogy nem szabad megszervezni a rendes bíróságokon kívül az állami aktusok megtámadását, mert az ilyen szerv mindig elfogult lesz a közigazgatás javára.

E negatívumok kiküszöbölése és a közigazgatási bíráskodás végleges formájának megszilárdulása a III. Köztársaságban alakult ki 1875 után. Egyrészt fokozták az Államtanács, mint legfelső közigazgatási bíróság függetlenségének garanciáit. Ezen túl létrehozták a területi szintű, első fokú közigazgatási bíróságokat, és a rendes, ill. a közigazgatási bíróságok közötti hatásköri konfliktusok feloldására "Hatásköri Bíróságot" intézményesítettek. Ezt a rendszert vették át a múlt század végétől a kontinens számos országában, illetve Latin-Amerikában, Japánban stb.

Alkotmánybíráskodás szempontjából a legfelső közigazgatási bíróság érdemel figyelmet. A franciák eleve felemásan hozták létre az Alkotmánytanácsot. Egyik legfontosabb tárgykör, az alkotmányos panasz hiányzik hatásköréből. Itt az állampolgár, ha alapjogait sértve érzi egy államigazgatási határozat által, az Államtanács előtt támadhatja azt meg, miután az alacsonyabb szintű közigazgatási bíróságot már sikertelenül végigjárta panasza.

Az Államtanácsnak Franciaországban normafelülvizsgálati joga is van, ami más helyen alkotmánybírársági hatáskörben van. Ha a kormány parlamenti felhatalmazás alapján törvényerejű rendeletet bocsát ki, kötelező számára a kibocsátás előtt az Államtanács véleményének bekérése. De ezen túl is, minden törvénytervezetet csak akkor lehet bevinni a kormányülés elé, ha véleményeztették az Államtanaccsal. Végül is tehát itt a törvényelőkészítés utolsó fázisában léphet fel az alkotmánysértő törvény ellen az Államtanács; már kibocsátott törvényt nem vizsgálhat felül. Ennyiben hasonló a jogállása az Alkotmánytanácséval, amely szintén csak a kibocsátás előtt véleményezi a törvényeket. Egy lényeges különbség azért van döntésük között: az Államtanács véleménye nem köti a kormányt, változtatás nélkül beterjesztheti a törvényt a parlament elé, ezzel szemben az Alkotmánytanács döntése kötelező erővel bír, az általa alkotmánysértőnek ítélt törvényt nem szabad kihirdetni.

Belgiumban is kettős feladatköre van az Államtanácsnak, amit 1946-ban a francia példa nyomán hoztak létre. A közigazgatási bíráskodás legfőbb szerve, ill. ezen túl normafelülvizsgálati joga is van. Az Államtanács a két funkciót két külön bontott szekcióban látja el. A normafelülvizsgálatban a törvényhozási szekció jár el. Az Államtanács véleményének kikérése a törvényjavaslatok tekintetében egyes esetekben fakultatív, más esetekben kötelező. Kötelező a véleménykikérés, ha a kormány nyújtja be a törvényjavaslatot a parlamentbe, vagy ha a parlament felhatalmazása alapján törvényerejű rendeletet bocsát ki a kormány.

A fentiekhez hasonlóan Ausztriában a Közigazgatási Bíróság is gyakorol néhány alkotmánybíráskodást kiegészítő funkciót. A gyakorlatban sokszor összeütközést is okoz e két szerv összefonódó hatásköre. Az egyik problémát az okozza, hogy egyre inkább minden jogsértést alapjogokra vezetnek vissza, (ill. az Alkotmánybíróóság hajlamos az ilyen érvelés elfogadására), így a közigazgatási bíráskodás utolsó hierarchikus pontjává válik az Alkotmánybíróóság. A legfelső közigazgatási bírói fórumnak Ausztriában normafelülvizsgálati joga is van. A végrehajtó szféra rendeleteit törvénysértés vagy az alkotmány megsértése esetén megsemmisítheti. Ha ilyen ügyben véleményeltérés vagy hatásköri összeütközés áll elő az Alkotmánybíróósággal, ennek döntése irányadó. (A két fórum összeütközésének ismert esete volt a Habsburg Ottó hazatérésének engedélyezése körül kialakult ellentét. Míg a Közigazgatási Bíróság ezt megengedhetőnek vélte, az Alkotmánybíróóság alkotmányellenesnek minősítette a letelepedési engedély megadását.)

## **XVIII. fejezet**

### **Az alkotmánybíráskodás jogelméleti kérdései**

Egy korábbi fejezetben a központi alkotmányjogi intézmények közötti összefüggések elemzésekor részletesen kitértünk a magyar alkotmánybíráskodás szervezeti kereteire, összehasonlító anyagon bemutatva a hazai szervezeti megoldások hatásait. Ebből az elemzésből egy politikai típusú alkotmánybíróság képe bontakozott ki, legalábbis ami az alkotmánybíróságunk szabályozását illeti, és a parlamenti törvényhozás fölött széleskörű alkotmánybírósági kontrollt tudtunk megállapítani. Ebben a fejezetben a magyar alkotmánybíróság döntési gyakorlatának elemzésére helyezzük a hangsúlyt, hogy így teljesebben váljon láthatóvá "mozgás közben" az alkotmánybíráskodás parlamentarizmus egészére tett hatása. Az összehasonlító aspektus érvényesítését itt a magyar döntési gyakorlat elemzése után a német alkotmánybíráskodás bemutatásával oldjuk meg, ütköztetve a két ország közötti különbségeket.

#### **1. Az alkotmánybíráskodás jogkonceptiói**

Kiindulópontként hadd jelezzünk a modern alkotmányokon és alkotmánybíráskodáson belül egy fontos határvonalat, amely az elhatárolt részeket eltérő jelentőségűvé teszi az össz-jogrendszer szempontjából. Az alkotmányok hagyományosan az államszervezeti alapstruktúrákat és az ezek köré települt politikai intézmények, eljárások és választások alapvonalait szabályozták. A létrejövő alkotmánybíróságok a XX. századtól, - amennyiben ilyen alkotmány alapján ítéleztek -, elsősorban az alkotmányjogot és a közigazgatási jog bizonyos részeit érintették ítéleteikben. Egyszerűsítve ezt úgy lehet megfogalmazni, hogy az alkotmánybíráskodás az "államszervezeti alkotmány" esetén az alkotmányjogászok feladatának és belügyének tekinthető. Az alkotmányok államszervezeti része fokozatosan egészült ki a politikai és ideológiai küzdelmekben és vitákban kialakult emberi jogokkal - vagyis alkotmányba foglalásuk után már: alkotmányos alapjogokkal. A kezdetben hangsúlyos politikai szabadságjogok még tapadtak az alkotmány államszervezeti-politikai szabályozási területéhez, de az alapjogi katalógus bővülésével és főleg hangsúlyváltásaival egyre inkább túlmént ezen az alkotmánybíráskodás, és most már nem elsősorban az államhatalmi intézmények, hanem átfogóbban, az egész jogrendszer kontrollálójává vált az alkotmánybíróság. Ma tehát érdemesnek látszik különválasztani az "államszervezeti alkotmánybíráskodást", amely az államhatalmi-politikai kérdéseket érinti, és az "alapjogi alkotmánybíráskodást", mely ugyan érinthet szintén ilyen kérdéseket is, de sokkal inkább a hagyományos jogterületek (polgári jog, büntetőjog etc.) szabályai fölött gyakorolt kontrollt jelent. A különválasztás után jelezni szeretnénk, hogy döntően a második terület kérdéseire összpontosítunk, és az alapjogok ill. az egyes jogterületek szabályanyaga közötti viszonyt tartjuk szem előtt.

Ezt a problémakört a magyar alkotmánybíróság eddigi két éves működését és az ezt jelző határozatait megvizsgálva járjuk körül, de még előtte egy jogelméleti pozíciót kell felvázolni két rövidebb részben, és majd csak ennek fényében kerül sor meg az



alkotmánybíróági határozatok elemzésére.

**(A jog szerkezete és koncepciói)** Ha a modern jogelméleti gondolkodás elmúlt másfél évszázadának hatásos jogkonceptióit röviden vázolni akarjuk, akkor a következő fontosabb jogkonceptió-típusokat emelhetjük ki.

1. *Törvénypozitívista vagy más néven szövegpozitívista jogkonceptió.* A jog egyenlő e koncepció szerint a mindenkori jogszabálysöveggel, ahogy az adott ország elismert jogforrásaiban az megjelenik. A jogalkotó e felfogás szerint csak a jogforrási hierarchiához kötött, de ezen belül szuverén módon, tetszése szerint írhat elő magatartási szabályokat - és a jog egyenlő e szabályok összességével. E koncepció fontosabb előfordulásai: a múlt század első felének francia "*exegétikus iskolája*", amely a XIX század nagy részében dominálta az egész francia jogéletet; Angliában *John Austin* jogkonceptiója sorolható bizonyos szempontokból ide; Németországban *Hans Kelsen* jogelmélete ad ilyen jogkonceptiót, és teljesen eltérő ideológiai gyökerekkel a *sztálini jogelmélet* is ide sorolható. Tapintatosan hadd jelezzük ez utóbira csak Visinszkij nevét. (Már itt fel kell hívni a figyelmet a későbbi félreértések elkerülése végett, hogy szövegpozitívista lehet ma nálunk nemcsak a sztálini jogelmélet - esetleg öntudatlan - híve, de a radikális demokrata beállítottságú is, aki Rousseau és Montesquieu nyomán a jogot egyenlőnek tekinti a törvény szövegével.)

2. *Jogdogmatikai pozitívista koncepció.* E jogkonceptió szerint egy jogrendszer súlypontját az évszázadok alatt összecsiszolt jogdogmatikai kategóriarendszer jelenti, amely megadja az egyes jogágak, jogterületek alapvázát, és amely kategóriák és jogdogmatikai elvek egymásra vonatkoztatva tulajdonképpen már egész pontosan jelzik a lehetséges konkrét jogszabályok kereteit. A jogalkotó parlament és a szabályokat esetileg alkalmazó bírák kötve vannak az összecsiszolt jogdogmatikai kategóriákhoz, és e fölött igazán az egyetemi jogászok és/vagy a felsőbíróságok tagjai rendelkeznek. Történetileg tiszta előfordulása e jogkonceptiónak a múlt század második felének német *Begriffsjurisprudenz* jogfelfogása volt, de oldottabban, "*értékelő jurisprudencia*" név alatt, a mai német jogtudományban is az egyik uralkodó pozíciót jelenti ez. A hangsúly azonban ez utóbbi esetben már átkerült a pusztá deduktív logikára építő jogfogalmi piramistról a rugalmasabb és értékelőbb jogdogmatikai elvek szintjére. Fő képviselőként e jogkonceptiónál *Karl Larenz*, az osztrák *Walter Wilburg* és *Franz Bydlinski* neve emelhető ki.

3. *A bírói jog koncepciói* említhető itt még futólagosan meg, amelyek a jogot a mindenkori bírói gyakorlattal azonosították, de úgy látjuk, hogy századunk első évtizedeinek nagy hatása után ezek ma már nem játszanak lényeges szerepet a nyugati jogi világban sem. Talán inkább abban a szelídítettebb formában, amely a jogdogmatika és a törvényhozó *mellett* tulajdonít döntő jelentőséget a bírói jogfejlesztésnek. Pl. a német Josef Esser neve említhető itt a német jogterületen megfigyelhető nagy hatása miatt az elmúlt évtizedekben.

4. De igazán Esser jogelmélete már a *többrétegű jogkonceptió* felé mutat, amelyben egymást kiegészítve-korrigálva és szintézisre hozva jelen vannak az előbbi egyoldalú jogkonceptiók által kiemelt egyes aspektusok is. Itt említhető meg - történeti sorrendben - Carl Friedrich von Savigny, később a francia Francois Géný, majd az alapvetően általa befolyásolt Benjamin Cardozo neve. Ezeket feldolgozva és szintetizálva jelenik meg a többrétegű jogkonceptió Josef Essernél az 1950-es évektől.

5. Mint új fejleményt kell kiemelni a jogelméleti fejlődésben az amerikai Ronald Dworkin jogkonceptióját, amelyet *alapjogi jogkonceptiónak* nevezhetünk, és amelynek lényege - szemben a parlamentet tisztelő törvénytörvénypozitivizmussal, vagy a

jogdogmatikát respektáló jogdogmatikai pozitivizmussal -, hogy a jog súlypontját az alkotmányos alapjogok köré telepíti. Egy bírói ítélet lehet ugyan *törvényes*, de igazán *jogos* csak akkor, ha az alapjogok fényében egyben *alkotmányos* is. Hogy pedig mi az alkotmányos - következésképpen jogos - azt mindenkor az alkotmánybíróság állapítja meg. A vázolt egyoldalú jogkonceptiók mellett ezzel a jogkonceptióval tehát egy újabb egyoldalúság létrejötté állapítható meg. Persze jelezni kell, hogy a dworkini jogkonceptiót a 80-as évek elejétől a dogmatikailag jobban fegyelmezett német jogtudományból is átvették néhányan, és az itteni továbbfejlesztők egy feszebb jogdogmatikával igyekeztek az elmúlt években megszelidíteni ezt. Amennyiben ez sikerrel jár a jövőben, akkor egy újabb többrétegű jogkonceptió megjelenését lehet majd konstatálni, amelyben a törvényszöveg és a jogdogmatikai rendszer mellett helyt kapnak majd egyenrangúan - és megszelidítve - az alapjogok is. Ma azonban még ilyen szintézis német földön sem nevezhető meg. Mindenesetre Robert Alexy és Ralf Dreier neve említhető itt, akik körül az utóbbi években csoportosulni kezdtek a német dworkinisták, és "konszituacionalisták" néven firmálják magukat az alapjogok aktivizmusától továbbra is tartó "legalistákkal" szemben. (Lásd Alexy 1986; Dreier 1986)

Röviden hadd utaljunk itt még arra, hogy Magyarországon a 80-as évek közepén Kis János építette nagymértékben morálfilozófiai nézeteit a "Vannak-e alapjogaink?" című kismonográfiájában - John Rawls mellett - Ronald Dworkin írásaira (Kis 1986: 13 - 73). Kis Jánosnak ezek a fejtegetései azonban döntően a morális argumentáció és az igazságossági elméletek ill. mércék körül épülnek fel, és a tényleges jogrendszerek működését csak kis mértékben érintik. Kritizálhatóvá az a továbbvitel válik csak, amely az alapjogi bíráskodást közvetlenül ráépíti ezekre a morálfilozófiai argumentációkra. Dworkinnal szemben is épp itt lehet kritikailag fellépni: Rawls és Dworkin igazságossági mércéit, érveit a parlamenti vitákban, vagy a politikai-ideológiai diskurzusokban, pártok programharcaiban - természetesen a politika által megkívánt popularizált formában - nagy haszonnal lehet és kell felhasználni. Ha azonban már egyedi ügyek konkrétsága szintjén működő alkotmánybírósági ítélezést ültetünk erre rá közvetlenül, akkor a jog "finom mechanikáját" roncsolni fogja: a jogrendszer közvetlen átmoralizálása tönkreteszi a jogot.

**(Az alapjogi bíráskodás jogkonceptiói)** Az alapjogi alkotmánybíráskodás számára tehát ezek az általános jogkonceptiók állnak rendelkezésre, de az itt felmerülő speciális feladatkör csak meghatározott aspektusokban engedi ezeket érvényesülni ezen a szinten. Ebből következően az alapjogi bíráskodásban az előbbiekből származtatott, speciálisabb jogkonceptiókat tudunk lokalizálni, amelyek meghatározzák az egyes alkotmánybírák jogszemléletét és ebből következő szerepfelfogását. Az alapjogi bíráskodás bázisát jelentő alapjogok ugyanis oly mértékben absztraktak és jogdogmatikailag össze nem csiszoltak, hogy itt tiszta törvényt pozitívizmus vagy jogdogmatikai pozitivizmus elképzelhetetlen. Ezek az általános és a jogrendszer egészében hatásos jogkonceptcionális beállítódások azonban, amennyiben hatnak egy-egy alkotmánybírónál, sajátos akcentust adnak ítélezéseiknél egyik, vagy másik irányban. Továbbmenve ahhoz az alapjogi koncepcióhoz, amelyet Ronald Dworkin dolgozott ki általános jogkonceptióvá, természetesen különösen alkalmasnak bizonyult az alapjogi bíráskodás speciális jogkonceptiójának befolyásolására. Kiemelve az említett német kísérletet e koncepció "alapjogi dogmatikával" megszelidítésére azonban azt lehet mondani, hogy a dworkinista általános szintű alapjogi jogkonceptió két verzióval létezhet a speciálisabb alapjogi bíráskodás szintjén. Egyrészt el lehet különíteni így egy - a dworkinista intencióknak jobban megfelelő - "aktivista alapjogász" koncepciót, másrészt egy "alapjogi dogmatikára voksoló" koncepciót.

E bevezető megjegyzések után megítélésünk szerint a következő speciális alapjogi bíráskodási koncepciók vagy stílusok lokalizálhatók a különböző alkotmánybírák tevékenységében:

1. *Parlamentari törvénybarát-koncepció.* Tiszta alakjában ez tulajdonképpen illegitimnek tekinti az egész alapjogi bíráskodást, amely üres blanketta-deklarációkra alapozva gyámság alá veszi a nép által választott parlament törvényhozását, és arra kényszeríti a nép felkent küldötteit, hogy az alkotmánybírák kiszámíthatatlan döntéseit próbálják eleve bekalkulálni törvényeikbe. Hadd idézem erre a típusra az amerikai Oliver Wendell Holmes főbíró egy ítéleti indoklását, aki mint az ottani legfelső bíróság tagja századunk első évtizedeiben az egész amerikai jogi gondolkodást tartósan befolyásolta: "Én távolról sem azt akarom állítani, hogy ezt a törvényt egy átgondolt rendelkezésnek tartom. Ez nem az én feladatom. Azonban, ha New York állam népe az általa választott képviselők száján keresztül értésre adta, hogy ezt a törvényt kívánja, akkor én nem látok semmi olyat az Egyesült Államok alkotmányában, amely megakadályozná ennek az akaratnak a kinyilvánítását." (Idézi: Fikentscher 1975 Band II.: 180). Hatását tekintve az ilyen alkotmánybíró úgy tekinthető, mint az esetleges "aktivista alapjogász" kollégája örökös ellenpontja, nehezek az aktivisták hátán, és ezzel megszelídítjük, amennyiben más hasonló beállítottságú kollégáival összefogva érvényesíteni tudja aktivistákat visszafogó koncepcióját. Fontos még kiemelni, hogy amennyiben a negatív visszafogáson túl tevékenykedik, akkor inkább az aktivistáktól szelídebb, alapjogi dogmatikákat, szolid jogászai mércéket kidolgozni igyekvő kollégáival kollaborál. (Az említett Holmes főbírnál e második tevékenység is fontos volt, és pl. a szólásszabadság és az állam-ill. közrendellenes bűncselekmények közötti feszült viszonyra ő dolgozta ki az amerikai jogban végül sikeres "clear and present danger"-formulát, amely jó időre megoldotta az e téren felmerülő alapjogi nehézségeket.)

2. Az "*alapjogi dogmatika*" híve a következő típus, akit kevésbé zavar a parlament háttérbe szorítása, mint inkább a kiszámítható jogszolgáltatás, és az ezt megtestesítő jogdogmatikai lépésrendek tisztelőjeként kezeli óvatosan a - képletesen szólva - "jogba épített dinamitokat is jelentő" alapjogokat. Ez a típus egyrészt tiszteli a hagyományos jogterületek (magánjog, büntetőjog etc.) dogmatikai rendjét, jogelveit, és korlátként fogja fel ezeket az alapjogi bíráskodásnál, másrészt fő törekvése, hogy az alapjogok tág kereteit belső mércékkel behálózza, és az egyes alapjogok ellentmondásait egy-egy esetcsoportra egy-egy jogi maxima kialakításával feloldja. Vagyis más szóval, hogy a morális-politikai fogantatású alapjogokat *utólag* összecsiszolja és alapjogi dogmatikával lássa el. Ebből következik, hogy igyekszik elhárítani azokra az alapjogokra való támaszkodást, amelyek ilyen alapjogi dogmatikával még nincsenek ellátva. Tipikus érve ilyenkor: "Az alkotmány adott szövege a jelen esetben nem teszi lehetővé, hogy alkotmányértelmezéssel dönteni tudjunk, ezért tartózkodjunk a döntéstől."

3. Az "*aktivista alapjogász*" a harmadik típusunk, aki Dworkin intenciói szerint - "Taking Rights Seriously" - igazán csak az alapjogokat veszi komolyan, és ha igazságérzete úgy diktálja a legelvontabb alapjogokat is igyekszik igénybe venni, hogy meg tudjon semmisíteni törvényeket.

Ez tehát az a jogkoncepció-táblázat, amelynek fényében szeretnénk elemezni a következőkben a magyar alkotmánybíróság eddigi működését, határozatait, és a különvélemények ill. párhuzamos vélemények tükrében igyekszünk majd lokalizálni egyes alkotmánybíráink jogkoncepcionális háttérbázisát.

## 2. A magyar döntési gyakorlat

Röviden összefoglalva és megelőlegezve a következő mondanivalónk lényegét, azt az állítást szeretnénk megkockáztatni, hogy a magyar alkotmánybíráskodás eddigi működése egy olyan ívet mutat, amelyben a kezdőponti ítéletei szinte egy szolid megyei bíróság törvényszerűségével indultak, majd rögtön az első ítéletek után - mintegy mellékesen, egy határozat indoklásának végén elhelyezett tételével - az aktivista alapjogászai beállítódás felé húzta fel ítéletét, később ezt az aktivista irányvonalat egyrészt továbbvitte egy sor döntésében, de egyben néhány különvéleményben már kezdett megjelenni az ezt opponáló "parlamentárius törvénybarát"-konceptió, ill. az alapjogok aktivizmusával szemben az egyszerű jogterületeket és jogdogmatikáját jobban tisztelő "alapjogi dogmatikai"-konceptió is. Mai helyzetet tekintve így egyre inkább egy belső kettéoszlás látható megítélésünk szerint alkotmánybíráskodásunk bírúi között az említett jogkonceptióknak megfelelően: három-négy bírót lokalizálni lehet mint markánsan anti-aktivistát, míg az aktivista oldalon is jobban elhelyezhetőnek tűnik néhány alkotmánybíró. Mivel azonban mindez szinte csak az utóbbi két-három hónap alkotmánybíráskodási határozataiban vált lokalizálhatóvá, ezért nem lehet még tudni, hogy a tisztább frontvonal-kibomlás után milyen arány alakul végül is ki.

Ezt a felvázolt ívet hadd szeretnénk alkotmánybíráskodásunk eddigi döntéseit elemezve részletesebben bemutatni.

Nézzük meg a *2/1990 (II. 18) AB határozatot*, amely a választási törvény ajánlószelvényekkel kapcsolatos szabályait vizsgálta abból a szempontból, hogy ezek sértik-e a választás titkosságának alkotmányos elvét. Az alkotmánybíráskodás nemmel döntött, de itt számunkra csak az az érvelése a fontos, amely mutatja az alapjogok természetét illető ekkori felfogását: "A titkosság követelményeinek nem lehet olyan kiterjesztő értelmezést tulajdonítani.....Az ilyen kiterjesztő értelmezés ugyanis azon túlmenően, hogy semmiféle jogszabályi alapja nincs, beláthatatlan káros követelményekkel járna, mivel gyakorlatilag kizárná a jelölés törvényességének ellenőrzését..." (Kiemelés tőlem - P. B. Az Alkotmánybíráskodás határozatai 1990. 19 p.). Itt különösebb aktivizmus sem kellett volna - véleményünk szerint - hogy a titkosság "funkciójából", lényegi rendeltetéséből kiindulva megsemmisítsék a névszerinti ajánlás intézményét - kerül, amibe kerül a törvényhozók fejtörését illetően ennek pótlásának kidolgozása. Szolid megyei bíróságot idéz azonban szinte fel a "jogszabályi alap utáni kérdés" egy alapjog által esetleg megkövetelt kiterjesztése esetén.

A *3/1990-es ill. a 4/1990-es határozatok* is hasonló alapjogi szoliditást tükröznek. Az *5/1990-es határozatnál* is csak azért érdemes megállni, mert itt az ügyel kapcsolatban nyilatkozattételre felkért pénzügyminiszter és az OT elnöke olyan "szuper-anti-aktivista" alapjogi jellegű nyilatkozatot tett, amely minden aktivizmus nélkül is elvi élel megkövetelte volna az alkotmánybíráskodástól az alapjogok hatásának leszögezését. Az említett nyilatkozat így szól: "Az Alkotmány nem rendelkezik arról, hogy az állam milyen esetekben, milyen jogcímen vethet ki adót. Az adózással kapcsolatos egyetlen alkotmányos rendelkezést a 70/I § tartalmazza, amely azonban nem korlátozza az állam adómegállapítási jogát....Az állam adóztatási jogát tartalmilag az állami pénzügyekről szóló 1979 évi II. törvény adózásra vonatkozó rendelkezései sem korlátozzák. (Az Alkotmánybíráskodás határozatai 1990. 34. p.). Ez a nyilatkozat megítélésünk szerint tipikusan visszaadja azt a beállítódást, amely szerint az alkotmány annyiban érint egy területet, amennyiben expliciten rá vonatkozó szabály található benne, így evidensen következik belőle az alapjogok hatásának teljes

negligálása. Az alkotmánybíróság ehhez képest alaki okokból alkotmányellenességet megállapítva egy szóval sem érintette ezt az "alapjogi provokációt". Hasonlóan ehhez, jól alátámasztják a kezdeti anti-aktivista beállítódást az alkotmánybíróság részéről több rendbeli hivatkozásai ebből a korszakból a vizsgált törvények indoklására, és a törvényalkotó akaratának, szándékának felderítésére irányuló törekvései.

A 8/1990-es AB határozat indoklásának végén lehet látni az említett nagy fordulatot a korábbi hónapok kezdeti szolid beállítódása után. Az alkotmányban lefektetett legabsztraktabb alapjogot, az emberi méltósághoz való jogot mint az "általános személyiségi jog" egyik alapesetét minősítette itt az alkotmánybíróság, és ezt beemelve az alkotmányba nem is egyszerű alapjoként, hanem mint "anyajog, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. (Az Alkotmánybíróság határozatai 1990. 45. p.). Megítélésünk szerint ez az idézet akár mint az "aktivista krédó" is felfogható. A későbbi határozatok fényében azt lehet erről mondani, hogy ezzel az alkotmányos kötöttség minimuma is eltűnik az erre alapozó alkotmánybírósági döntésekből, és tényleg csak a csupasz igazságérzet marad döntésének alapja. (Már itt jelezzük, hogy jó másfél év után aztán az akkori 5 tagú alkotmánybíróság egyik tagja ki is mondja majd ezt különvéleményében.)

A 9/1990. AB határozat bizonyos fokig továbbviszi ezt az aktivista vonalat, amikor az alkotmány 70/A §-ának formális jogegyenlőséget kimondó (1) bekezdése és az ezt kontrázó tartalmi egyenlőséget célzó, esélyegyenlőség növelését alkotmányos célként előíró (3) bekezdés ellentmondását úgy oldja fel, hogy a kettőt transzponálja egy absztraktabb síkra, és - szó szerint követve Ronald Dworkin útmutatását - az "egyenlő méltóságú személyként kezelést" tekinti annak a formulának, amely kielégíti mind a formális jogegyenlőség követelményét, mind az ettől való eltérést. (A formai és a tartalmi egyenlőség ellentmondásának legutóbbi elemzéséhez lásd Bragyova: 1991). Az aktivistától az alapjogi dogmatikai pozíció felé eltolódást ebben az esetben úgy láttuk volna megállapíthatónak, ha nem egy absztraktabb a formulában igyekeztek volna a két követelmény ellentmondását elrejtteni, hanem ezt nyíltan elismerve inkább olyan belső mércéket, maximákat próbáltak volna kidolgozni az alkotmánybírák, amely a fontosabb esetsoportok vonatkozásában feloldaná az ellentmondást - hol az egyiket, hol a másikat visszaszorítva. Hadd hozzuk fel erre a lehetőségre ismét példának az amerikai jogfejlődésből a Holmes főbírónál már jelzett "clear and present danger" formulát, vagyis a "tisza és jelenlévő veszély" formuláját, amellyel fel tudták oldani az ellentmondást a szólásszabadság és a bizonyos fokig szintén szükséges állam- és közrend elleni bűncselekmények között. Ezzel a formulával lehetővé vált, hogy elvi élel tudják eldönteni mely büntetőjogi tényállások minősíthetők alkotmányellenessé és melyik jogosult még a szólásszabadság esetén is. Persze úgy tűnik, ennek előfeltétele volt, hogy először elismerték az antagonisztikus ellentmondást a két követelmény között, és nem egy absztraktabb síkra transzponálva megkerülték azt.

Az 21/1990-es AB határozat a táblázatunk szerint az aktivizmus visszahajlását jelzi a precízebb alapjogi dogmatikai megoldások felé. Bár az előbbi kritikát fenntartjuk a két fajta egyenlőség ellentmondása feloldásának az alkotmánybíróság által választott irányát illetően, de itt azt lehet látni, hogy az előbbi határozatban lefektetett meglehetősen dodonai formulát az "egyenlő méltóságról" már a pozitív diszkrimináció előfeltételeinek meghatározásával igyekeztek értelmezhetővé tenni. (E megoldás pozitív értékeléséhez: Eörsi/Kis 1991). Lényege ennek: a megkülönböztetés alkotmányosságának az a bizonyosság a feltétele, hogy az érintettek közötti megkülönböztetés olyan eljárásban alakult ki, amelyben az érintettek szempontjait azonos körülménnyel és elfogulatlansággal mérlegelték. (A későbbi határozatok

fényében még kitérünk erre a formulára.)

A 23/1990. AB *határozat* a halálbüntetés alkotmányellenessé minősítése kapcsán, megítélésünk szerint egyrészt ismét az aktivizmus csúcspontjainak rögzítését jelentő különvéleményeket produkált, másrészt először jelentkezik itt a "parlamenti törvénybarát" pozíció az aktivizmust elutasítóan egy különvéleményben.

1. *Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön* párhuzamos véleménye jórészt egyezik a közös határozat érvanyagával, ám az emberi méltóság formulájára támaszkodásuk foka az egész alkotmány értelmezésében és az absztrakt formulából aggálymentes következtetés-levonásuk konkrét kérdések eldöntésére, véleményünk szerint aktivizmust tesz náluk lokalizálhatóvá. Így a vizsgált szempontunk miatt csak ez a lokalizálhatóság érdemel most kiemelést. Egy jó év elteltével később - az abortusz határozat kapcsán - hasonló (megítélésünk szerint szintén aktivizmust jelző) párhuzamos véleményt Tersztyánszky már nem jelzett Lábady Tamással együtt, így nem lehet tudni, hogy mennyiben jelentett nála ez a korábbi határozat biztos álláspontot. Lábady Tamás esetében mindenesetre megerősítette e későbbi egyéni párhuzamos véleménye is az aktivizmushoz közelségét. (Később erre a párhuzamos véleményre kitérünk még.) Aktivizmust jelent különösen, hogy az államhatalom - jelen esetben a parlament - jogát tagadják a tekintetben, hogy az alkotmányos alapjogok fölött, akár rangsorukat tekintve is, rendelkeznek. "Az állam tehát azért nem foszthatja meg büntetőhatalmánál fogva az embert életétől és az emberi méltóságtól, mert a halálbüntetéssel az Alkotmányban védett fenti értékeket önkényesen átrendezi." (Az Alkotmánybíróság határozatai 1990. 96. p.). *Lényegében ez az állítás az alkotmány alapjogi része fölötti rendelkezésből véglegesen kitolja az államhatalmat birtokló parlamentet.* Ebből az álláspontból következhet majd egyszer a jövőben, - ha az alkotmánybíróságunkon belüli többségi beállítódás esetleg az aktivizmus irányába dőlné el -, hogy hiába hoz létre alkotmánymódosítást a parlament, amely explicit módon korlátozó-pontosító jelzővel lát el egy alapjogot, vagy egyszerűen kihagy egy ilyen korábban szereplőt, ezt az alkotmánymódosítást mint alkotmányellenest utasítja el az alkotmánybíróság.

2. *Sólyom László* párhuzamos véleménye szintén egy sor aktivista alapjogászai beállítódást mutat a táblázatunk szerint. Véleménye kezdősoraiban megismétli a 8/1990-es határozat "aktivista krédóját" méghozzá azzal a további erősítéssel, hogy itt már nemcsak egyszerűen "szubszidiárius anyagot" jelez az emberi méltóság jogánál, hanem azt mint "még nem nevesített szabadságjogok forrását" fogja fel. (Az Alkotmánybíróság határozatai 1990:97). Hasonló aktivizmust mutat ebben a párhuzamos véleményben az alkotmánybíróságnak a parlamenthez és a létező alkotmányhoz való viszonyra vonatkozó felfogás is. "A Parlament tetszése szerint fenntarthatja, eltörölheti, vagy visszaállíthatja a halálbüntetést - amíg e büntetés alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság ki nem mondta végső szót." (uo.) Egy nem aktivista állásponttól az alkotmányosságról *végső szóval* mindig az alkotmányt létrehozó testület (parlament) dönt - a minősített többség és más esetleges eljárások beiktatásával. A párhuzamos véleménynek ebből a megfogalmazásából ismét következik az az előbbi véleménynél már jelzett lehetőség, hogy ha az alkotmánybíróságunk - egy absztrakt alkotmányos formulára alapozva - a parlament nyilvánvaló többségi akaratával szemben alkotmányellenesnek minősített egy konkrétabb dolgot, akkor a parlament ezt már kifejezett alkotmánymódosítással sem hozhatja vissza, mert azt az alkotmánymódosítást az alkotmánybíróság most már alkotmányellenessé minősítheti. (Az osztrák parlament gyakorlatában fordult elő egy időben sűrűn, hogy alkotmánymódosítással utólag semlegesítette az alkotmányellenessé minősítést.) Csak a félreértések elkerülése miatt jelezzük, hogy itt egyáltalán nem a halálbüntetés ilyen módon történő visszaállítása mellett érvelünk, hanem csak az elemzett véleményben levő "maradandó hatásra" kívánjuk előre

felhívni a figyelmet: a parlament alkotmány fölötti rendelkezési jogának radikális beszűkítésére, az alkotmánymódosítás alkotmányellenessé nyilvánításának lehetőségére, amely e két elemzett párhuzamos véleményben már benne van. Ezt az utat - szemben az osztrákkal - a német Szövetségi Alkotmánybíróság kezdte el, ám ott egy alkotmányos rendelkezés - ha szűk formában is - de alkotmányosan megalapozta ezt. (Lásd a német alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdését és német alkotmánybíróság ezt kitérítő 253/1956-os határozatát.) A magyar alkotmányszöveg azonban ilyen lehetőséget sehol nem ad.

Az alkotmányhoz való aktivista hozzáállás egy másik megfogalmazását ebben a párhuzamos véleményben a következőkben látjuk: "Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezésében megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely....az Alkotmány fölött mint "láthatatlan alkotmány", az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál, és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy a jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. (98 p.). Fel kell hívni a figyelmet, hogy vonatkoztassák egymásra a láthatatlan alkotmánynak - tulajdonképpen az írott alkotmány mögötti "igazi alkotmánynak" - ezt a koncepcióját az előbbi "alkotmányellenes parlamenti alkotmánymódosítás" lehetőségével, hogy tisztábban kiemelkedjen mind az előbbi, mind ennek az állításnak az igazi hordereje: ez pedig röviden úgy fogalmazható meg, mint a többpártrendszert megjelenítő parlament alkotmányozás fölötti rendelkezési jogának átvétele, másrészt pedig a jogrendszer egészének "alapjogi gyámság" alá helyezése.

Itt röviden szemügyre kell venni, hogy mennyire biztos testületi háttéren nyugszik az az aktivista igény, amit a láthatatlan alkotmánynak ez a leírása jelez. Az említett 8/1990-es határozattal indult meg az az alkotmánybíráskodási fejlődési vonal nálunk, amely lehetőséget látja azt, hogy az alkotmánybíróság a legabsztraktabb alapjogi deklarációra támaszkodva a ténylegesen létező alkotmány fölé emelje önmagát. Az akkori öt alkotmánybíró közül *Kilényi Géza* explicit módon szembefordult néhány hónapja a "vérségi származás kiderítése"-kapcsán hozott 57/1991-es határozat különvéleményében ezzel a fejlődési vonallal. Jelezni kell már itt szó szerint e szembefordulást jelentő különvélemény vonatkozó részét: "Ez idő szerint a világban működő alkotmánybíróságok... közül a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának van a legszélesebb körű felhatalmazása és ahhoz kapcsolódó eszköztára az Alkotmány érvényre juttatása terén. Ám még e rendkívül széles törvényi felhatalmazás sem korlátlan, nem annyit jelent, hogy az alkotmánybíróság bármit megtehet, amit az alkotmány érdekében szükségesnek tart." (Magyar Közlöny 1991/123. sz. 2457 p.) Némileg később így folytatja: "Bármilyen tiszteletreméltó indítekből is fakad is, elfogadhatatlan az arra való törekvése, hogy bármi áron - az adott esetben hatáskörének korlátait is figyelmen kívül hagyva - orvoslást kíván nyújtani a jogsérelemre." (2458 p.).

Az aktivista fejlődési vonalat elindító 8/90-es határozat öt bírása közül *Zlinszky Jánosnál* is hasonló distanciálódást lehet megítélésünk szerint találni az 1991 végi abortusz-határozathoz fűzött párhuzamos véleményében: "Ha az indítványozóknak azon álláspontja, hogy a mai társadalmunkban a magzat teljes értékű személyiségének jog általi elismerése indokolt, a törvényhozás egyetértésével találkozunk, ezt pozitív döntéssel alkotmányi szinten megteheti. Értelmezéssel az Alkotmányszövege alapján nem lehet ezt az álláspontot "belopni". M. K. 1991/139. sz. 2826 p.) Az aktivizmussal szemben álló további részletekre e párhuzamos véleményből még kitérünk a későbbiekben, itt csak annak leszögezése fontos, hogy az említett öt alkotmánybíróból kettő esetében szembefordulás vagy legalábbis distanciálódás megállapítható. Solt Pál esetében - mivel időközben a Legfelső Bíróság elnökévé válva elhagyta az alkotmánybíráskodást - nem lehet az aktivista beállítottsághoz való

tényleges viszonyát eldönteni. Ádám Antal esetében pedig eddig olyan típusú párhuzamos vélemények nem jelentek még meg, amelyek alapján pro vagy kontra ebben a kérdésben állást lehetne foglalni.

Nos tehát összegezve az említett "testületi háttér" a láthatatlan alkotmány-koncepció mögött: többpártrendszer, parlamentet és jogrendszert meghatározó igényeit illetően csak szkeptikus lehet a vizsgálódó. Ehhez csak hozzáfűzni lehet, hogy a német alkotmánybíráskodás, amely ha ennél jóval szerényebb szinten, de bizonyos fókig szintén az aktivizmus bizonyos jellemzőit mutatja fel, több évtized alatt dolgozta fel magát erre a szintre. Másrészt - eltekintve attól, hogy egy perfekten végiggondolt és cizellált alkotmánnyal rendelkezik - egy óriási jogtudományi bázison tevékenykedik, ahol jogászprofesszorok sokasága monografikusan dolgozza fel folyamatosan a felmerülő alapjogi dogmatika kérdéseit, és nyilvános diskurzus széles köre tesz lehetővé konszenzusteremtést az alapjogi bíráskodást illetően. A világon az eddigi legaktivistább alkotmánybíróság, a német tehát, csak egy pont egy széles alapjogi diskurzus középpontjában. A "láthatatlan alkotmány" tehát még a szolidabb német modellben sem az alkotmánybíróság magánügye.

3. A halálbüntetéssel foglalkozó alkotmánybíróági határozatból elemzésünk szempontjából fontos kiemelni *Schmidt Péter* különvéleményét, amely a "parlamenti törvénybarát" alapjogi felfogás tiszta megfogalmazásának tekinthető, és tulajdonképpen az első nyílt szembefordulás volt az alkotmánybíróságunk egyes döntéseiben megmutatkozó aktivizmussal szemben: "Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik ugyan az Alkotmány értelmezése, de az egymásnak ellentétes alkotmányi rendelkezések feloldása már az alkotmányozó hatalommal rendelkező Országgyűlés joga és kötelessége. Ezt a jogkört az Alkotmánybíróság nem veheti át." (Az Alkotmánybíróság határozatai 1990. 94. p.).

4. E határozatnál kell említeni *Szabó András* párhuzamos véleményét, aki az ügy kapcsán büntetőjogi dogmatikai fejtegetésekre koncentrált. Eddigi egyéni véleményeiből kivehetően, úgy tűnik, hogy ő közömbösebben viszonyul a parlamenti törvénybarátsághoz éppúgy, mint ahogy kifejezett aktivista fejtegetések sem találhatók nála. Jogkoncepcionális álláspontjára - az itteni büntetőjogi dogmatikai fejtegetések mellett - csak szóbeli állásfoglalása ad némi támpontot, amit a 1991. decemberében az "Alkotmánybíróságok a demokráciákban" c. nemzetközi konferencián adott, és ahol a "láthatatlan alkotmányt" kommentálva, mint *alapjogi dogmatikát az alkotmány mögött* fogta fel azt. Aktivizmust elutasító párhuzamos véleményt azonban ez még nem produkált nála.

Az 1991. évi AB határozatokhoz érve először a *3/1991-es határozattal* kell kezdeni. Ez a határozat a pártok parlamentbe jutásához szükséges 4 %-os küszöb kérdésében döntött, mennyiben sérti ez a választójog egyenlőségét. Nemmel döntött a testület, és így kifejezett anti-aktivistának nevezhető ez a határozat, mert a pozitív diszkrimináció általuk lefektetett szigorú feltételei mellett bizony nagyon is elgondolható lett volna a 4 %-os küszöb nélkülözhetősége a parlamentarizmus és a kormány stabilitásában. (Lásd Ausztriát, ahol nagyon stabilan meg vannak e szabály nélkül is.) Elfogadhatónak látták a választójog egyenlőségének megsértését ebben az esetben a következő érveléssel: "Ha ugyanis a választási rendszer a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali rendjét, mind pedig a kormányzás stabilitását." (Magyar Közlöny 1991/13 sz. 438 p.). Nem kell összehasonlító alkotmányjogásznak lenni ahhoz, hogy az ember tudja, számtalan olyan technika lehetséges, amelyek sok párt esetén is biztosítani tudják - más módon - a döntéshozatal elviselhető szinten tartását, és mint látható a magyar parlamenti ügyrend fogyatékoságai miatt a mostani kevesebb párttal is lehet kaotikus ez. A választójog egyenlőségét komolyan vevő



alapjogász tehát mindenféle aktivizmus nélkül is kimondhatta volna a vizsgált 4 %-os küszöb alkotmányellenességét. Számunkra tehát ez a döntés mint a "szelektív aktivizmus" egy példája a fontos, hisz felmerül a kérdés, hogy "egyenlő méltósági személyként" vették-e figyelembe a parlamentbe be nem kerülő pártra szavazó választó szempontjait? Számunkra itt persze egyáltalán nem a konkrét ügy a lényeges - teljesen problémátlanak tartjuk a 4 %-os küszöböt - hanem a pozitív diszkrimináció fogalmának ingatagsága az, ami itt megnyilvánul. Pedig ez a fogalom, az "alapjogokat szülő anyajoggal" együtt, a magyar alkotmánybíróság politikai és jogrendszer fölé emelésének egyik fő eszköze.

*Kitekintésképpen* érdemesnek látszik az eddigi magyar alkotmánybírósági ítélezés e két sarokkővet egy kicsit közelebről szemügyre venni. Az eddigiekben jeleztük, hogy nem látjuk lehetőnek a kiszámítható alkotmánybíráskodást ilyen elvontságú deklarációkra alapozni. Ám morálfilozófiai diskurzust folytatni - távol az egyedi alkotmánybírósági ítélezkéstől - természetesen lehetséges e kérdések fölött is. Így csak ebben az értelemben szeretnénk most az "általános személyiségi jogot" és az "egyenlő méltósághoz való jogot" érinteni. Röviden a kitekintést a morálfilozófiai szintre hadd indokoljuk azzal, hogy az alkotmánybírósági ítélezésünk alkalmanként megfigyelhető ingadozását talán e két sarokpont közötti szembenállás is okozhatja. Közvetlenül természetesen nem lehet illet állítani, mert kényszerítő következtetésre az absztraktság ilyen foka miatt ezek egyike sem alkalmas.

Hogy e két sarokpont egymással szemben áll, azt Ronald Dworkin maga mutatta ki a "Taking Rights Seriously" című könyvének 11. és 12. fejezetében. Dworkin tisztán elutasította az "általános szabadságjog"-felfogást az egyes, nevesített szabadságjogokon túl, mert az általános szabadságjog nem fér össze az egyenlőségi joggal (Dworkin 1977:262-269). Az "egyenlő méltósághoz való jog" nála épp az "általános szabadságjog" helyett szerepel, amely megalapozza és kijelöli az egyes, nevesített szabadságjogok terjedelmét: "Az én álláspontom az, hogy fel kell adni egy általános szabadságjog feltevését" (262 p.) "Ezenkívül azt javaslom, hogy az egyéni jogokat meghatározott szabadságokra csak akkor lehet elismerni, ha meg lehet mutatni, hogy az "egyenlőként való elbánásra való jog" ezt megkívánja" (269). Ehhez képest a magyar alkotmánybírósági ítélezésben a Dworkin által összeegyeztethetetlennek mondott két sarokpont vállvetve van jelen. Alkotmánybíróságunk éppúgy támaszkodik Dworkin "egyenlő méltósághoz való jogára" mint az általa tagadott "általános autonómia jogára". Az előbbihez az érveket Dworkintól az utóbbihoz a német Szövetségi Alkotmánybíróságtól átvéve. (Dworkin álláspontjának viszonyát a német alkotmánybíráskodás "általános személyiségi jogához" lásd: Bittner: 1988: 68).

Visszatérve az 1991-es magyar alkotmánybírósági határozatokhoz, a *16/1991-es határozattal* kell folytatni az elemzést. Ez a határozat az alkotmánybíróság a róla szóló törvény által lehetővé tett politikai aktivizmus visszafogását célozta. A testület elvi éllel leszögezte, hogy nem kíván élni az alkotmánybírósági törvény adta lehetőséggel, a parlamentben folyó politikai harcok fölötti döntőbírói szerepkörrel. Ez tehát anti-aktivista határozat, de hadd hangsúlyozzuk, hogy ezzel az alkotmánybíróság csak a *politikai aktivizmustól* lépett vissza, és az eddig szem előtt tartott aktivizmust inkább *morális aktivizmusnak* lehet nevezni, amit ez a határozat egyáltalán nem vont vissza.

A *32/1991-es határozatnál* - a lakáscélú kölcsönök kamatának utólagos felemelése kapcsán - több más dolog mellett a jogállamiság és a piacgazdaság alkotmányos elve ill. a PTK 226 § (2) bekezdésének ellentéte merült fel. Ez a PTK rendelkezés az elmúlt társadalmi rendszer államközpontú jellegéhez szabottan lehetővé teszi, hogy állami jogszabály utólagosan megváltoztassa már megkötött szerződések tartalmát. Ennek alkotmányellenességét különösebb aktivizmus nélkül is le lehetett volna

vezetni az említett két alkotmányos elvből - mint ahogy egy különvélemény ezt jelezte is (Lásd M.K. 1991/61 sz. 144 p.). Számunkra ez a határozat ismét a "szelektív aktivizmus" egyik példájának tűnik, mivel döntő mértékben ideológiai érvek alapján foglal állást a jogállamiságot és a piacgazdaságot nyilvánvalóan sértő rendelkezés mellett. Az állam csökkenő szerepével kapcsolatban rögzíti a határozat: " Ez a folyamat azonban nem eredményezheti az állami beavatkozás lehetőségének teljes megszűnését, hanem csak a nemzetközi standardokra való átállását, azaz a szocialista tervgazdálkodás helyett a liberális modell megfelelő kiépítését." ( M.K. 1991/61. sz. 1136 p.). Tényleg van néhány párt vagy ezen belül egyes irányzatok Európában de ugyanígy Magyarországon, amelyek így gondolkodnak. De az alkotmánybíróságot az alkotmány szövege köti, és abban - mint Sólyom László egy másik határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott - nálunk ma nem "szociális piacgazdaság", hanem a "szociális" jelző nélkül áll mindez az alkotmányban.

*Az 57/1991-es határozat* - a vérségi származás felderítése körüli ügyek kapcsán - a következő fontos állomás az "aktivista" és a "parlamenti törvénybarát" beállítottság szembefordulásában. (Mint jeleztük, eddig a határozatig ezt csak Schmidt Péter tette meg a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó határozathoz fűzött különvéleményében.) Kilényi Géza itt fogalmazta meg a már részlegesen idézett különvéleményében elfordulását az aktivista pozíciótól markánsan. (Schmidt Péter is csatlakozott egy utóiratban e különvéleményhez.)

Ez a határozat - az említett különvéleményen túl - azonban még egy szempontból fontosnak tűnik. Az *alkotmánybíróság ugyanis elvi érrel kizárta itt a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányosságának vizsgálatát*. Ez ugyan formailag anti-aktivistának tűnik, de a konkrét esetben épp ez tette lehetővé a vitatott törvényi rendelkezés alkotmányellenessé minősítését. A vitatott rendelkezés ugyanis önmagában nem volt alkotmányellenes, csak a bírósági gyakorlat értelmezésével együtt, és más értelmezéssel így alkotmányos lehetett volna. (A német alkotmánybírósági gyakorlatban erre a dilemmára - a magyarral éppen szembenállóan - az *"alkotmánykonform értelmezés elve"* volt a válasz, és amíg így az alkotmányellenesség kimondás elkerülhető, addig a parlament törvényét alkotmányosnak kell tekinteni. Lásd ezt az alkotmánybírósági döntést Schwabe gyűjteményében: 1988: 6).

A döntésnek ehhez a részéhez nem az aktivista/anti-aktivista vonal mellett lehet kritikailag közelíteni, hanem inkább ahhoz a döntési stílushoz, amely ilyen jelentős kérdésben ilyen kérlelhetetlen elvi érrel döntött, minden előzetes "körbe-tapogatózás" nélkül saját döntési praxisában. Csak jelezni szeretném, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság épp a bírói jogalkalmazási értelmezés fölötti alapjogi kontroll kimondásával oldotta meg végül is azt a kérdéskört, amit az alapjogok *magánszemélyek közötti* érvényesülése vetett fel. Pl. ha egy szerződés nem sérti ugyan a Ptk. rendelkezéseit, de sérti valamelyik alkotmányos alapjogot. Feltehetően nálunk is fel fog ez egy idő után merülni, és e kisügy kapcsán a túlságosan gyors elvi érrel való önkirekesztés a jogalkalmazói jogértelmezés fölötti kontrollból csökkenti majd a magyar alkotmánybíróság manőverezési lehetőségét - bőven az aktivizmuson "innen levő oldalon".

*A 64/1991. határozat* az abortusz kérdés kapcsán szintén fontos állomást jelent az alkotmánybíráink jogkonceptcionális háttérbázisának explicit megjelenésében. Maga a közös határozat formailag "parlamenti törvénybarát", mivel tartózkodott a kérdés tartalmi eldöntésétől, azonban indoklásában hangsúlyosan szerepel az eddig kidolgozott aktivista krédó, az 217általános személyiségi anyajog" - az alkotmányban ténylegesen szereplő alapjogokon túl ismét megerősítve. Két egyéni párhuzamos vélemény fontos itt alkotmánybíráink pozíciójának és az aktivista krédóhoz való

viszonyának lokalizálásában. *Lábady Tamás* egyéni véleménye csak megerősíteni látszik korábban már lokalizált aktivizmus felé hajló attitűdjét az élethez és a méltóságához való jog kapcsán, így itt ezt a véleményt inkább a mi szempontunkból csak mint véleményfenntartó jelentőségűt lehet értékelni.

*Zlinszky János* párhuzamos véleménye azonban - amelyből már egy fontos részletet idéztem - újdonságot jelent az addig megismert alkotmánybírói beállítódásokhoz képest. Míg Schmidt Péter és Kilényi Géza a parlamenti hatáskör tisztelete oldaláról kontrázta az aktivista pozíciót, addig Zlinszkynek ez a párhuzamos véleménye a *jogrendszer jogdogmatikai rendjét emeli ki korlátnak az alapjogi aktivizmussal szemben*. Hadd emeljünk ki néhány idézetet ebből a párhuzamos véleményből: "A 'veleszületett' fogalmat mind a polgári, mind a büntetőjog kategóriái az anyatesttől való elválás és nem az anyatestben való fogantatás mozzanatához kötik. A jogalkotó másképp is dönthet, de az Alkotmánybíróság az érvényes jog szempontjából ettől nem tekinthet el. Ellenkező esetben mind a Ptk. feltételelessége a magzat jogképessége vonatkozásában, mind a büntetőjog megkülönböztetése a magzatelhajtás és az emberölés között értelmét vesztené, a jogrendszer önellentmondásba kerülne. (M. K. 1991/139. sz. 2826 p.) Egy nem sokkal későbbi bekezdésben az alkotmány egyes helyeit szintén nem egy "alapjogokat szülő anyajog" mellett lecövekelve és onnan széttekintve tartja értelmezhetőnek Zlinszky, hanem csak az egész jogrendszerbe helyezve, az által korlátozva. Idézem: "Grammatikailag, szó szerinti értelmezéssel az Alkotmány szövegével nem lenne ellentétes a magzatnak az "ember" fogalom alá vonása. Minthogy azonban ez az *addigi magyar jogrendszer felfogását érdemben megváltoztatná*, ehhez határozott, biztos kijelentés kellene. Ennek híján az Alkotmány vonatkozó helyét csak a jogrendszer egészében lehet értelmezni. (uo. - kiemelés tőlem P. B.). Ezután következik a korábban már idézett szembefordulás az aktivista, "értelmezéssel belopással", majd ezek fényében szintén nem lehet véletlen elszólásnak tekinteni, hogy az alkotmánybíráskodást az alkotmány egésze mellett a hatályos jogrendszerhez is köti. Idézem: "Az Alkotmánybíróság tehát az Alkotmány szövegéből és a *hatályos magyar jogrendszer egészéből* arra a következtetésre kell jusson...." (uo. - kiemelés tőlem P.B.).

Lezárva az egyes határozatok elemzését hozzátesszük, hogy természetesen előttünk is nyilvánvaló, hogy támadhatatlanul megalapozottan csak hosszabb döntési gyakorlat után lehet majd jogkoncepcionális beállítódásokat lokalizálni az egyes alkotmánybíráink véleményei és döntései mögött. Egy kezdődő tábornemegozslást, fokozatosan előbukkanó tartós pozicionális különbségeket azonban már az eddigi különvélemények fényében is regisztrálni lehetett megítélésünk szerint.

Az alábbiakban rövid összegzést adunk az aktivista alapjogi felfogással szembeni kritikánk főbb pontjairól:

1. Az aktivizmus túlzottan átviszi a társadalmat érintő alapvető döntések súlyát a parlamentről az alkotmánybíráskodásra, és ezzel a választásokon és a parlamenten nyugvó *parlamentarizmus alapjait kezdi ki*.

2. Az aktivizmus kedvenc alapjogi formulái a legabsztraktabb alkotmányjogi deklarációk, amelyek mögött nem állnak jogi normatív iránymutatások - legalább a jogászság egyes köreinek konszenzusa által lefedetten. Így az aktivizmus - az alkotmánybíró belső morális bátorságán túl - *semmilyen legitimitációval nem rendelkezik*. Az a néha felbukkanó érv a parlament háttérbe szorításánál, hogy "a politika küzdelmei helyett így a jog logikája és a jog kiszámítható érvei lépnek be", tökéletesen alaptalannak mondható.

3. Az *absztrakt alapelvekből való dedukció váltja fel végletesen az aktivizmusnál a*

*pluralista politikai rendszerek kompromisszumos, ad hoc jellegű döntési mechanizmusát, ez pedig lemerevíti a társadalmat.* Egy komplex társadalom ezernyi belső ellentmondásának összeegyeztetésére - és ezzel a társadalom fenntartására - ez a döntési mechanizmus alkalmas.

4. Az alapjogi alkotmánybíráskodás létrejötte és megerősödése az utóbbi 40 évben a nyugati világban is feszültséget hozott a jog hagyományos szerkezetébe: a politikai jogalkotás, a jogdogmatikai tevékenység és a bírói jogfejlesztés együttműködésébe. *Az aktivizmus ezt a feszültséget veszélyesen továbbfokozza, és "dinamittá teszi" az alapjogokat, amelyek a jogrendszerben is kárt okoznak egy idő után.*

5. Végül pedig a felsorolt problémák elvezethetnek oda a magyar politikai rendszerben, hogy komoly módon felmerülhet a meghatározó politikai erők körében az alkotmánybíráskodás radikális visszametszése, vagy egészen szélsőséges irányzatok dominálóná válása esetén az alkotmánybíráskodás megszüntetése. *Az aktivizmus tehát az alkotmánybíráskodás intézménye vonatkozásában önmagában veszélyes* - nem csak a jogrendszerre és a parlamentarizmusra nézve veszélyes.

**(Kitekintés: "alkotmányos alapjogok" vagy "törvényes alapvető jogok")** Eddigi fejtegetéseinkben a "láthatatlan alkotmány" koncepciója és az aktivista alapjogász beállítódottság ellen érveltünk, mert ezt összeegyeztethetetlennek tartjuk mind a parlamentarizmus, mind a jogrendszer szerkezetével. (Az alapjogi bíráskodásra vonatkozó magyar irodalomban hasonló álláspontot képvisel egy írásában Takács Albert is: Takács 1990). Nem elég azonban elutasítani a "láthatatlan alkotmány"-koncepciót, hanem a nagyon is látható alkotmányunk problémáival is szembesülni kell. Azt hisszük, sokan egyetértenek abban, hogy az alapjogi részt illetően különösen nagy problémákat lehet itt megállapítani. Akár e rész "botránykövének" is lehet tekinteni megítélésem szerint azonban a 8. § (2) bekezdését. Ez a rész ugyanis - mint ismeretes - több módosításon ment át, és egy mély probléma húzódik meg a mai alakjában. Idézzük először fel ezt a bekezdést: "A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja."

Ez az alkotmányos rendelkezés az alapjogi bíráskodás egyik sarokkövének tekinthető, és az elmúlt másfél évben egy sor nagy horderejű határozatának alapját képezte ez. Ebben a rendelkezésben azonban egy homályosság lapul - megítélésünk szerint. Először is ennek értelmében *a korlátozhatatlan alapvető jogok egyáltalán nem szűkülnek le az alkotmányra, hanem egy sor törvény tartalmazza ezeket - feltehetően sok-sok százat.* Pl. az alkotmánybíróság - igaz akkor még nem volt a 8.§ (2) bekezdésben a "lényeges tartalom"-formula - elvi élel kimondta 4/1990-es határozatában, hogy a "házasságra és a családra vonatkozó szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak." (Az Alkotmánybíróság határozatai 1990. 29 p.). Természetesen ezen kívül sok-sok törvényünk tartalmaz hasonló "alapvető jogokat". Többek között az alkotmány XII. fejezete, amely ezt a nevet viseli is. A "lényeges tartalom korlátozhatatlansága" azonban a (2) bekezdés tiszta szabályozása szerint a *törvényben szabályozott alapvető jogokra is vonatkozik.* Persze ha a vizsgálódó megnézi a "lényeges tartalom"-formula eredeti feltalálási helyét, a német alkotmányt, akkor rögtön észleli a probléma okát. Ugyanis ott a 19. cikk (1) bekezdésében "a jelen alaptörvény értelmében vett" alapjogokról beszélnek, és a (2) bekezdésben csak *ezek* lényeges tartalmát védik. A magyar alkotmányban azonban már a hagyományos fogalmazásban benne volt a "törvények szabályozta alapvető jogok" formulája, ami eredeti célja szerint csak a kormányrendeletekkel való szabályozást akarta kizárni innen, és nem alkotmányos alapjogoknak tekintették ezeket. A politikai átmenet alkotmánymódosításaiban a különbséget a "törvényben szabályozandó alapvető jogok" és az "alkotmányos

alapjogok" között nem észlelték, és amikor az 1990 nyarán utólag még beemelték az előbbi mellé a "lényeges tartalom korlátozhatatlansága" formulát, akkor jött létre megítélésünk szerint a mai helyzet.

Úgy tűnik számunkra, hogy ezt a problémát - legalábbis "hivatalosan" - nem észlelte az alkotmánybíróság, és abból indul ki - tulajdonképpen a német alkotmány idézett szabályát alkalmazva -, hogy az alapvető jogok az alkotmányban találhatók. Pedig a mi alkotmányunk tisztán fogalmazza - igaz nyilván átgondolatlanul - nem ezt mondja. Az eddigiekben inkább az merült fel az alkotmánybíróság egy határozatában, hogy egy distinkciót próbált kidolgozni az "alkotmányos alapjog" és a "puszta alkotmányos jog" között, és a lényeges tartalom korlátozhatatlanságát csak az alapjog esetére elismerni. Ez történt a "szerződési szabadság" elvének vonatkozásában, amelyet a piacgazdaság alkotmányos elvéből kiolvastva mint alkotmányos jogot, de nem alapjogot ismert el. (M. K. 1991/61. sz. 1140 p.) Pedig az alkotmány itt egyértelműen fogalmaz, és még a törvényben szabályozott alapvető jog vonatkozásában is kizárja a korlátozhatóságot.

Végül is tehát véleményünk szerint nem a "láthatatlan alkotmány" kidolgozására kell törekedni, hanem az alkotmánybíróság reális kötöttségét rögzítő írott alkotmány anomáliáit kell feltárni, és az alkotmánybíróság ebben nagy lehetőségekkel rendelkezik.

### 3. A német alkotmánybíráskodás

A hazai alkotmánybíráskodás eddigi rövid története során nem támaszkodhatott itthoni hagyományokra, és a külföldi példakép választása a németre esett. A német alapjogi bíráskodás elemzése ezentúl is fontos számunkra, hisz Európában az egyik meghatározó orientálódási pont lett az elmúlt évtizedekben ezen a téren. Ebből a szempontból úgy lehetne összegezni a német és a többi európai alkotmánybíróság viszonyát, hogy az úttörő szerepet az alkotmánybíráskodás önálló szerepének kiépítésében a parlamentekkel és a rendes bíróságokkal szemben általában a német játszotta az elmúlt évtizedekben, és egy sor általa kialakított előrelépést a későbbiekben - több-kevesebb visszafogással - a többiek is átvettek. Az úttörő szerep mellett azonban egy sor olyan aktivista megoldást is kialakított ez az alkotmánybíróság, amely nem talált követésre a többi nyugat-európai hasonló intézménynél. Az előző fejezetben látható volt, hogy a magyar alkotmánybíróság már rövid történetének két éve alatt is hajlamos volt néhány ilyen aktivista vonás átvételére. Közelebbről kell ezért megnézni a német alkotmánybíráskodás egészét ahhoz, hogy megérthessük az itt felmerülő problémákat. (Korábbi elemzéseinkhez lásd: Pokol 1989; 1992).

Először röviden vázoljuk a német alkotmány alapjogi szabályozásának főbb jellemzőit; majd megnézzük azokat a német alkotmánybírósági ítéleteket, amelyek mint sarokkövek kijelölték az alapjogokkal való bánásmódjuk fontosabb sajátosságait; végül harmadik részben a német és a magyar "ítélkezési sarokköveket" igyekszünk ütköztetni.

**(A német alapjogi szabályozás)** A német alkotmány alapjogi szabályozás néhány sajátossággal rendelkezik a modern alkotmányokban általában bevett megoldásokkal szemben, így ezeket kívánjuk itt elsősorban kiemelni.

1. Első jellemzője e szabályozásnak a *cizellált, kimunkált jelleg*. A legtöbb

alkotmányban csak egymás után sorakoztatják rövid deklarációkban az elmúlt kétszáz évben elfogadottá vált emberi jogok kisebb-nagyobb katalógusát. A német ezzel szemben igyekszik pontos tartalmat adni - néhány fontos kivételtől eltekintve - a legtöbb ilyen alapjognak, és mivel eleve a konkrét esetekben számon kérhetőség igényével emelte be az emberi jogokat az alkotmányba, ezért az esetenként szükséges korlátozásokat is igyekezett rendszerszerűen előre végiggondolni.

2. E cizellált szabályozás szükségessége abból is eredt, mivel egy kifejezett rendelkezésben ( 1. cikk. (2)) *"közvetlenül hatályos jogként" írta elő az alapjogokat az állami és a bírói szervek felé.* Az alapjogok e közvetlenül érvényesülő jellegének rögzítése az alkotmánybírást az egész jogrendszer fölé emelte, és a törvényalkotás kontrollálásán túl a bírói hierarchia egészét és a jogalkalmazást is felügyelte alá állította.

3. A közvetlenül érvényesülő alapjogi jellegből fakadt a német alkotmánykészítők óvatossága a gazdasági és szociális jogokkal szemben, és ezeket kihagyták az alkotmányból – azon túl, hogy rögzítették a német állam "szociális" jellegét.

4. Az eddig felsorolt jellemzők az alapjogok cizellált alkotmányos végiggondolását mutatták. Azt lehet mondani, hogy ez a végiggondoltságra törekvés az alapjogi bíráskodás elmúlt száz éve alatti, amerikai alkotmánybíráskodásban már feltárt problémákat igyekezett megoldani a német alkotmányban. Az emberi jogok deklaratív jellege helyett így a kiszámítható bíráskodáshoz szükséges pontosított formulák felé tolta el szövegszerűen az alkotmányos rögzítését. E mellett azonban *egy ezzel ellentétes tendencia is megjelent a német alkotmányban.* A totalitáriánus diktatúra és a háború borzalmai után ugyanis a német humanista hagyományok felé való radikális visszafordulás újult erővel emelt ki ilyen erkölcsi parancsokat, mint az "emberi méltóság sérthetatlensége" vagy az "emberi önkiteljesedés szabadságának elve", és ebben a légkörben ezek az absztrakt formulák belekerültek a hagyományos alapjogok (egyesülési, gyülekezési etc.) mellé. Vagyis *az amerikai alkotmánybíráskodásban már konkretizált alkotmányos alapjogok mellett ezzel egy ezeknél sokkal absztraktabb és normatív iránymutatás szempontjából üresebb alapjogi réteg is bekerült a német alkotmányba.*

5. További fontos sajátosság még, hogy a német alkotmány egy kifejezett rendelkezéssel megtiltotta az alapjogok és az alkotmányos alapelvek közül az "emberi méltóság sérthetatlensége és a "szociális és demokratikus" jelleget rögzítő cikkelyei (az 1. és a 20. cikkely) módosítását. Vagyis e szűk körben létrehozta az *"alkotmányellenes alkotmánymódosítás "* kimondásának lehetőségét az alkotmánybírást számára.

**(A német alapjogi ítékezés sarokkövei)** Az alapjogok a jogrendszer jogos/jogtalan értékelési szempontja háttéréből ismét előtérbe vonják a priméribben etikai értékelés szempontjait. A jogosság helyett/mellett az igazságosságra törekvés így felveti ennek mélyen fekvő dilemmáját a szabadság és egyenlőség viszonyában éppúgy, mint az egyenlőség formális vagy materiális iránya közötti ellentmondásokat. Azokban az országokban, ahol az alapjogi bíráskodás szolidabb módon az egyes alapjogok elkülönült mércéi körül alakult ki, ezek a dilemmák lokalizálódnak az adott alapjogra. Am ahol az egyes alapjogokat egy átfogó értékrenddé igyekszik gyúrni az alkotmánybírást, ott az igazságosság alapkérdése kényszerítően felveti e dilemmák átfogó síkon megválaszolását, és a válaszok kihatnak az összes alapjog értelmezésére. Praktikusán ez azt jelenti, hogy az ilyen alkotmánybírást valahová elhelyezi a hangsúlyt az egyenlőség és a szabadság viszonyában, ill. az egyenlőség formális vagy materiális jellege kérdésében, és az "alapjogi értékrendet" e választásoknak megfelelő irányokba konkretizálja.

A német alkotmánybíróság egyértelműen az *alapjogok összefüggő értékrend jellege* mellett tette le a voksát, és a *szabadság/egyenlőség dilemmájában a szabadság, az egyenlőség formális/materiális dimenziójában pedig a formális egyenlőség* mellett döntött. Igaz, az utóbbi döntésében az is orientálhatta, hogy az alkotmány szövege az egyenlőségi jog szabályozásánál nem tett olyan kitételt, amely a formális jogegyenlőséget a tartalmi egyenlőség szembefutó követelménye kedvéért alapjogi szinten korlátozta volna. (Egy aktivista megoldással persze ennek ellenére beleérthette volna az alkotmányba ezt, pl. a "szociális jogállam" elvére alapozva, mivel ez benne van a német alkotmányban.)

E dilemmák eldöntésére a kiindulópontban két ítélet-csokor megállapításait kell elemeznünk. Az egyik az "általános cselekvési szabadságjog" konstruálására vonatkozik a német alapjogi ítélkezésben, másik az egyenlőségi jogértelmezését végzi el.

**1. Az általános cselekvési szabadság joga.** A német alkotmányban egy sor konkrétan rögzített szabadságjog szerepel, amelyek különböző oldalról biztosítják az egyén cselekvési és gondolkodási szabadságát. Az alapjogi rész első cikkelyeiben azonban két olyan rendelkezés is található - az említett priméribben etikai elvek - amelyek általánosságukban túlmennek a konkrét szabadságjogokon, noha konkrét normatív eligazítást nem lehet belőlük közvetlenül kiolvasni. Az említett 1. cikkely az "emberi szabadság sérthetetlenségét" rögzíti, a 2. cikkely (1) bekezdése pedig a "személyiség szabad kifejeztetéséhez való jogot" deklarálja. Egy kiszámítható alkotmányos mércék biztonságára törekvő alkotmánybíróság mint deklarációkat hagyta volna "lebegni a horizonton" ezeket a máskülönben fontos elveket, és a nevesített szabadságjogok kapcsán igyekezett volna e követelményeket érvényre juttatni. A német szövetségi alkotmánybíróság azonban 1957-ben az un. "Elfes-ítéletében" (Wilhelm Elfes ügyében) arra a következtetésre jutott, hogy e két cikkelyt összekapcsolva egy "általános cselekvési szabadságjog" (vagy más elnevezésben: általános személyiségi jog) alkotható meg, amely *a nevesített szabadságjogokon túl lehetővé teszi az élet új problémái által felvetett és még nem nevesített szabadságjogok konstruálását*. A német alkotmánybíróság gyakorlatában ez a "további alapjog-kiolvasztás" - noha nagy vitába ütközik minden ilyenfajta ítélete - általában kompromisszumos keretek között ment végbe az eddigiekben. Például a 80-as évek elején az így létrehozott "információs önrendelkezéshez való jog", amely az állampolgárokról a korlátlan adatgyűjtést alkotmányos szintű korlátok közé igyekszik szorítani, a "nyomás közérdek esetén" elismeri az adatgyűjtés alkotmányosságát (BVerfGE 65, 1. in: Schwabe: 1988: 38/a). Fontosabb volt az a hatás, amely az "Elfes-ítélet" nyomán az alkotmánybíróság alkotmányszöveghez kötöttségének oldása felé hatott, és ezzel az alkotmánybíróságot bizonyos fokig az alkotmány fölé tudta emelni. (Egy másik vonatkozásban még visszatérünk a későbbiekben az "Elfes-ítéletre".)

**2. Az egyenlőségi jog értelmezése.** A német alkotmány 3. cikkelye szabályozza az egyenlőségi jogot, és ezt kizárólag a formális jogi egyenlőség szempontjából ismeri el, az ezzel szembefutó materiális egyenlőséget nem is említve. Ez a megoldás így már kiindulópontban csökkenti a lehetőséget az alkotmánybíróság számára, hogy az egyenlőség e két iránya közötti játéktérben tovább növelje függetlenségét a parlamenti törvényhozással szemben - hol erre, hol arra az irányra hangsúlyt téve tulajdonképpen szuverén módon eldöntve az egyes törvények alkotmányosságát (l. ehhez Bragyova 1992). Az alkotmánybíróság két fontos ítéletében már az 50-60-as években lefektette az egyenlőségi jogot érintő ítélkezésének alapjait.

Az első ilyen sarokkövet jelentett az 1959-es un. "Hebammen-ítélet". Az ítélet apropóját egy törvényi szabályozás szolgálta, amely a szülésznők esetében a

praktizálást 70 éves kor betöltése után megtiltotta, míg az orvosok vonatkozásában életkorhatárt nem szabott a praktizálás folytatásához. Egy érintett szülésznő az egyenlőségi jog megsértését látta ebben, mivel érvelése szerint az öregedéssel járó képességcsökkenés éppúgy kihat a szülésnél tevékenykedő orvosokra mint a szülésznőkre. Az alkotmányos panaszt végül is elutasította az alkotmánybíróság, és érvelésében az orvosi praxis és a szülésznők tevékenységének tág értelemben vett szerveződése közötti különbségekre utalt, amely megalapozza a különböző és egyenlőtlen szabályozás lehetőségét. Ti. az orvosi praxis több évszázados szabadfoglalkozásként fejlődését, amely az egyes orvos kontrollját absztrakt módon biztosítja, és az egyéni rizikó vállalását hagyományosan az orvosra bízva, ezzel szemben a szülésznői tevékenység - mint iparűzés - mindig is jobban kontrollált volt, és nem az egyéni rizikóvállalás jellemezte.

Az ítélet maradandó "magja" annak kimondásában állt, hogy *az alkotmánybíróság nem vindikálja magának a materiális igazság alapján való döntést és ennek vizsgálatát, csak azt a feltételt állította az egyenlő szabályozástól eltérés elé, hogy valamilyen meglévő különbség a vitatott helyzetek között megalapozza-e a különböző szabályozást.* Ha igen, akkor az egyenlőségi jog alapján nem vitatható a szabályozás alkotmányossága. (Bizonyos fokig az angol precedensjog "distinguishing" módszere ez, amely akkor teszi lehetővé a bíró számára a korábbi precedenstől eltérést, ha valamilyen különbséget a korábbi esethez képest mint relevánst fel tud mutatni.)

A "Hebammen-ítélet" után egy tíz évvel későbbi - egy adótörvény alkotmányosságára vonatkozó - ítélet tovább pontosította az egyenlőségi jog értelmezését. Az anti-aktivista beállítottság itt még tisztábban megjelenik a szövegben: "Az adózás feltárásában a törvényhozónak messzemenő alakítási szabadsága van. Ez ott végződik, ahol a szabályozott tényállásnak egyenlő vagy egyenlőtlen kezelése nem egyeztethető össze egy igazságossági gondolaton nyugvó szemléletmóddal, ahol tehát hiányzik egy megvilágító indok az egyenlőtlenként kezeléshez. Csak a törvényhozói szabadság e legkülső határainak betartása ("az önkény tilalma") az, amelyet a Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgál, és nem azt, hogy e törvényhozó az egyes esetben mindenkor a legcélszerűbb, legésszerűbb és legigazságosabb megoldást találta-e meg." (BVerGE 26,302 in: Schwabe 1988: 65)

*Összefoglalva a német alkotmánybíráskodás egyenlőség-felfogását:*

- a formális egyenlőség mércéje a kiindulópont az alkotmánybírási vizsgálatban;
- ám az ettől való eltéréshez a törvényhozónak nagy szabadsága van;
- egy külső korlát áll csak fenn az eltéréshez - és ebben áll tulajdonképpen az egyenlőségi jog tartalma a németeknél - vagyis az, hogy *az egyenlőtlen szabályozás mögött valamilyen reális különbségnek kell lenni.*

Ez a felfogás tehát alapvetően a törvényhozóra bízva az életbeli különbségek beemelését vagy ettől eltekintését a jogszabályok alkotásánál, és *így az igazságosság esetenkénti optimumának meghatározását.*

**3. Eseti jogalkalmazás és alapjogok.** Az alapjogi bíráskodás nagy dilemmája, hogy az alapjogok hatását csak a jogalkotó felé mondja-e ki - vagyis a jogalkotói szabadságot az alapjogok megadta keretre szűkíti - vagy ezen túl még a bírói tevékenység felé is elismeri az alapjogok hatását, és ekkor ezek mérlegelési lehetőségét a jogértelmezés közben az alapjogok iránymutatásaihoz köti (Stern 1988: 1511-25). Röviden azt lehet mondani, hogy az utóbbi esetben az *alkotmánykonform jogértelmezést teszik kötelezővé a bírák felé*, és a jogszabályok lehetséges értelmezései közül ki kell rekeszteniük az alapjogok valamelyikével szembenállókat.



A német Szövetségi Alkotmánybíróság már működése első éveiben – 1958-ban – kimondta a kontrollt a bírák felett, és az "alkotmánykonform jogértelmezést" tette kötelezővé feléjük, majd ezt több ítéletében pontosította. Három fontosabb követelményt lehet e körben kiemelni.

A) Amíg egy törvényi rendelkezésnek adható olyan értelmezés, amely lehetővé teszi az adott törvényhely alkotmányosságának megállapítását, addig nem lehet kimondani annak alkotmányellenességét. (Az "alkotmánykonform értelmezés" kötelezettségének ez a "parlamentari törvénybarát" aspektusa.)

B) Ha azonban a törvényszöveg és a kivehető törvényalkotói célok tisztán megadják az adott törvény értelmét, akkor ellentétes értelemet adni a törvénynek "alkotmánykonform értelmezés" címén nem lehet. (BVerGE 8,28 in: Schwabe 1988: 5).

C) Ha a lehetséges törvényi értelmezések valamelyikére az alkotmánybíróság alkotmányellenességet állapított meg, akkor ilyen értelmezést többé egy bíróság sem adhat az adott törvényhelynek. (id. mű. 7 p.).

Ezzel a beállítottsággal a német alkotmánybíróság a jog belseje felé tolta el működését, és erőteljesebben vette kontroll alá a jog mikrofolyamatait, ill. az ezt kezelő bíróságokat - a legfelső bíróságot bezárólag. Ennek révén mint "szuper-legfelső bíróság" is tekinthető a német Szövetségi Alkotmánybíróság, és ennek lecsapódása, hogy ha vita merül fel egy ügy végső eldöntését illetően, akkor az alkotmánybíróság ítélete a mérvadó és kötelező a másakra nézve. Az alkotmánykonform értelmezésre kötelezés másik oldala a már jelzett "parlamentari törvénybarátság". A parlamentáris politikai rendszerek középpontjában a periodikus választásokon létrejövő törvényhozó testület áll, és az alkotmánybíróságok nem rendelkeznek olyan legitimitással, amely konkurencsá tehetné őket a parlamenttel szemben. A parlamentarizmus logikájával tehát összhangban áll ez a megoldás.

**4. Az alapjogok "horizontális hatása".** Az emberi jogok - majd alkotmányba foglalásuk után: alkotmányos alapjogok - eredetileg az egyén és a közösséget reprezentáló állam közötti viszonyban fogalmazódtak meg, és védték az egyént az állam bizonyos megnyilvánulásaival szemben. Az alapjogi katalógus bővülése - a hagyományos politikai szabadságjogokon túl - és az alapjogok közvetlenül érvényesülő jellegének kimondása vetette fel már korán a német alkotmánybíráskodási gyakorlatban az alapjogok magánfelek közötti jogi viszonyokra kihatásának kérdését. Hogyan áll a helyzet, ha a magánfelek közötti szerződéses viszonyok megfelelnek a polgári jog, a munkajog etc. szabályainak, de esetleg sértik az alkotmányos alapjogok valamelyikét? Kérheti-e az egyik fél a perben, hogy a bíró ne csak a polgári törvénykönyv vonatkozó rendelkezését vegye figyelembe az ítélete kialakításakor, hanem az esetleg más eredményre vezető alapjogokat is?

Többéves tudományos vita és eltérő felsőbbbírósági ítélkezés után a német Szövetségi Alkotmánybíróság az ún. "Lüth-ügy" kapcsán fektette le elvi állást 1958-ban erre vonatkozó álláspontját. Egy lehetséges álláspont lett volna az alapjogok közvetlen hatásának elismerése a magánfelek szerződéses viszonyaiban is, amelyet a Szövetségi Munkaügyi Bíróság röviddel azelőtt egy ítéletében el is fogadott. Hosszabb távon ennek beláthatatlan hatása lett volna, hisz a jog egész hagyományos szerkezetét, amely a jogdogmatika által rendszerezett és kiszámítható szabályokon nyugszik, a szabálpontosságot nélkülöző és sok esetben ad hoc igazságossági elképzelésekkel terhes alapjogi ítélkezés alá rendelte volna. Ezzel polárisan szembenálló megoldást jelent, ha a magánfelek viszonyában az egyszerű joganyagot nem engedik meg alapjogokra hivatkozva felülbírálni. (Pl. a német kezdeményezések elemzése után az

osztrákok döntöttek így.) A Lüth-ügyben a német Szövetségi Alkotmánybíróság egy köztes megoldást fogadott el, és *a magánfelek szerződéses viszonyaira az alapjogok közvetlen kihatását nem ismerve el*, a vonatkozó egyszerű joganyag (polgári jog, munkajog etc.) szabályainak primátusát mondta ki. A bíró azonban e szabályok értelmezésénél köteles figyelembe venni az esetleg releváns alapjogok iránymutatásait, és azok fényében értelmezve a szabályt köteles dönteni. Ennek további következménye, hogy a pervesztes fél most már azzal az indokkal is megtámadhatja az ilyen ítéletet az alkotmánybíróság előtt, hogy az értelmezésben az alapjogok figyelembevételének hiányaira hivatkozik. "A bírónak az alkotmány parancsánál fogva vizsgálni kell, hogy az általa alkalmazásra kerülő anyagi polgári előírások...az alapjogok szempontjából érintve vannak-e; ha igen, akkor ezen előírások alkalmazásánál és értelmezésénél figyelemmel kell lenni a magánjogi szabályok ezáltal létrejövő módosulásaira. Ebben állapítható meg a polgári ügyekben eljáró bíró kötöttsége az alapjogokra." (BVerfGE 7,198 in: Schwabe 1988: 99).

**5. Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése.** A német alkotmány a 79. cikkely (3) bekezdésében egy szűk keretben rögzítette az alkotmánymódosítással nem érinthető cikkelyeket. Az alapjogok szempontjából az 1. cikkely (az emberi méltóság sérthetlenségének parancsa ill. az alapjogok közvetlenül hatályos jellegének kimondása) és a 20. cikkely (a német állam szociális és demokratikus jellegének cikkelye) kiemelése történt meg ezzel az alkotmánymódosítás lehetősége alól. Csak a teljesség kedvéért kell megjegyezni, hogy mivel magának a 79. cikkelynek a módosíthatatlanságát nem vette be az előbbieket mellé ez a rendelkezés, így végül is kettős lépcsőben módosítható állapotban maradt alkotmánytechnikailag az említett két cikkely tartalma is. Teljes "lefagyasztás" akkor állna elő joglogikailag, ha a 79. cikkely önmaga módosíthatatlanságát is kimondta volna. Ekkor valóban csak egy forradalom módosíthat egy ilyen rendelkezésen.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a már elemzett 1957-es "Elfes-ítélet" második részében szögezte ezzel kapcsolatos álláspontját. (Mint jeleztük, az ítélet első része alkotta meg az "általános cselekvési szabadság jogát"). Röviden összefoglalva azt lehet mondani az "alkotmányellenes alkotmánymódosítás" kérdéséről, hogy megismételve a 79. cikkely már idézett szövegét - az 1. és 20. cikkely kiemelését az alkotmánymódosítás lehetősége alól - úgy értelmezi ezeket, mint az alkotmány értékrendjének legfelső elveit, majd kitágítva felhatalmazását az egész alkotmányos értékrend és a nem írott alkotmányos alapelvek fényében is kimondja az alkotmánymódosítások kontrollját. "Az alkotmányos értékrend legfelső elvei ( 1., 20., cikkelyek a 79. cikkely (3) bekezdése alapján) védve vannak az alkotmánymódosítással szemben. Az alkotmány áthágásának lehetősége ki van zárva; az Alkotmánybíróság örökös a törvényhozó alkotmányos mércékhez való kötöttségének betartása fölött. A törvények azáltal még nem 'alkotmányosak', hogy formálisan megfelelően fogadták el őket (ti. alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel - P. B.). Ezeknek még összhangban kell állnia szabad demokratikus alaprend legfelső alapértékeivel, amelyek az alkotmányos értékrendet jelentik, de a nem írott, demokratikus alkotmányos alapelvekkel is. Nevezetesen a jogállamiság és a szociális állam elveivel." (BVerfGE 6,32 in: Schwabe 1988: 32).

E tágítás következménye, hogy - az alkotmány eredeti előírásán túl - az alkotmánybíróság egy tételesen nem tisztázott bázison -az 'alapjogi értékrenden' és a nem írott alkotmányos elveken - az alkotmány fölött jóval nagyobb rendelkezést kapott, mint azt az alkotmány készítői szándékoztak. A teljesség kedvéért persze meg kell jegyezni, hogy bár potenciálisan problémát jelent ez a helyzet, de a néhány aktivista ítéleten túl az elmúlt 40 évben az ítéletek jóval nagyobb részében a parlamenti törvényhozói szuverenitás ill. a jogrendszer kiszámítható állapotban tartására törekvés figyelhető meg a német alkotmánybíráskodásban. Veszélyessé ezek

a konstrukciók csak az olyan alkotmánybíróság kezében válnak, amely ezeket az aktivista megoldásokat e csillapító aspektusok - "parlamentari törvénybarátság" ill. a kiszámítható jogszolgáltatásra törekvés - nélkül veszi át. Ebből a szempontból kell a továbbiakban összehasonlítani a német és a magyar alapjogi bíráskodás jellemzőit.

#### 4. Eltérések és azonosságok

A magyar és a német alkotmánybíráskodás szervezeti és hatásköri eltéréseire ill. ezeknek ítélkezésükre való hatására itt külön nem térünk ki, csak az előbb jelzett, döntő fontosságú német alapjogi ítéletek vonatkozásában nézzük meg az eltéréseket és az azonosságokat. A felsorolt öt alapp probléma közül az eddigiekben egy még nem jelentkezett az alkotmánybíróság előtt - ti. a "horizontális hatás" kérdése - és egy további probléma - az alkotmányellenes alkotmány módosítás kérdése - csak közvetve és csak különvéleményekben érintve kapott hangot. A többi három esetben azonban elvi élel megfogalmazott álláspontot találhatunk.

Mielőtt a magyar alkotmánybírási ítélkezés eddigi sarokköveit jelentő döntéseit közelebbről szemügyre vennénk, néhány általános megjegyzést kell tenni alapjogi ítélkezésének egészét jellemző átfogó sajátosságairól. Mint láttuk, a német alkotmánybíráskodás esetén három dolog összefüggése volt fontos: 1. Az egyes alapjogok fölött *egy átfogó alapjogi értékrendet igyekezett megkonstruálni* ez az alkotmánybíróság, és e megoldást alapulvéve nem korlátozza az egyes törvények alkotmányhoz mérésakor az összemérést az egyes alapjogokra. Ebből fakad továbbá, hogy így az egyes alapjogokat a mögöttes "alapjogi értékrend" prizmáján keresztül szemlélve igyekezik értelmezni. 2. Másik sajátosság, hogy a német alkotmánybíráskodás a szabadság és az egyenlőség viszonyában a *szabadság* mellett tette le a voksát az "alapjogi értékrend" legfelső pontja meghatározásakor. 3. További sajátosság még, hogy az egyenlőségi jog formális és materiális iránya közül egyértelműen a formális egyenlőség mércéje mellett döntött.

Ehhez képest a magyar alkotmánybíróság általános beállítottságát a következőkben lehet összefoglalni:

1. Már eddigi két éves ítélkezésük is azt mutatja, hogy a magyar alkotmánybíróság átvette a némettől az egyes alapjogokat "alapjogi értékrenddé" összeolvasztó kiindulópontját. Ez különösen tisztán látható a 23/1990-es határozatukból - a halálbüntetés alkotmányosságát vizsgáló határozatból - ill. az ezt a határozatot körülvevő párhuzamos véleményekből. A közös határozat vonatkozó része: "Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot, és minden más megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak is forrása és feltétele." (23/1990. (X. 31) AB határozat 2. pontja). Lábady és Tersztyánszky alkotmánybírók párhuzamos véleményében ez úgy jelentkezik, hogy az államot eltiltják az "Alkotmányban védett értéke önkényes átrendezésétől". Végül Sólyom László párhuzamos véleményében a "láthatatlan alkotmány" fogalma adja vissza ezt az alapjogi értékrendet. (Lásd Alkotmánybírósági Hat. 1990: 96-99.).

2. Az "alapjogi értékrend" elfogadása után a szabadság és az egyenlőség dilemmájának feloldása terén a magyar alkotmánybíróság egyedülálló utat választott az alkotmánybíráskodás eddigi történetét tekintve. Ugyanis átvette - és tovább radikalizálta - az általános cselekvési szabadság koncepcióját a német gyakorlatból, de párhuzamosan ezzel átvette az amerikai alkotmánybíráskodás kezdeményezéseit

morálfilozófiai szintre emelő Ronald Dworkin "egyenlő méltósághoz való jogra" vonatkozó álláspontját is. Miközben Dworkin maga kimutatta, hogy az egy "általános cselekvési szabadságjog" feltevése összeegyeztethetetlen az ő egyenlő méltósághoz való jogra vonatkozó elképzeléseivel. (Lásd Dworkin 1977: 271-279; ill. ennek további tárgyalását Bittner 1899). A magyar alkotmánybíróság így két sarokkövet is igénybevetett az alkotmány konkrét rendelkezései értelmezésénél, amely ilyen formában még nem jött össze egyetlen alkotmánybíróság gyakorlatában sem. Ugyanis az amerikai alkotmánybírósági gyakorlatban csak speciális szabadságjogokat ismernek el, és a Dworkinnak alapot adó "egyenlő méltósághoz való jog" is csak úgy jelent meg itt egy bizonyos időszakban, mint a pozitív diszkrimináció alkotmányosságának elismerése. (Az amerikai Legfelső Bíróság "Warren Court"-szakaszának nevezett időszakban 1953-69 között.) A német alkotmánybíróság - mint láttuk - a szabadság általánosítása mellett nem élt az egyenlőségi jog kiáltalánosításának megoldásával, de még e "félaktivista" álláspont is csak korlátok között talált utat magának a többi nyugati ország alkotmánybírósági gyakorlatában. A magyar alkotmánybíróság ezzel szemben már működése első hónapjaiban a "csúcsról indított", és a különböző helyeken fellelhető aktivista megoldásokat nem vonakodott átvenni.

3. A további alaplöntés az egyenlőség formális és materiális iránya között már jelezve volt az előbbieken. A magyar alkotmányszöveg deklarálja mind a formális egyenlőségi jogot mind az ezzel szembefutó materiális egyenlőségi jog megvalósításának igényét. E játéktérben az alkotmánybíróság a 9/1990-es határozatával úgy döntött, hogy középpontba a materiális egyenlőségre törekvést állítja.

Ezek voltak tehát a magyar alkotmánybíráskodás egészét jellemző általános sajátosságok, és most vegyük szemügyre a fontosabb alapjogi ítéleteinek eltéréseit a már ismertetett német megoldásoktól.

*Az általános cselekvési szabadság joga.* Ezt a jogot a német alkotmánybíróság alkalmanként "általános személyiségi jognak" is nevezi, és ebben az elnevezésben vette át a magyar alkotmánybíróság a 8/1990-es határozatában. Persze az elnevezésben és magának az "általános szabadságjognak" a megindokolásában is ingadozások figyelhetők meg a magyar alkotmánybírósági ítélezésben. A különvélemények tanúsága szerint az átvétel "szellemi atyja" Sólyom László alkotmánybíró, és ő alkalmanként magát az emberi méltósághoz való jogot tekinti "anyajognak". (Lásd a halálbüntetéssel foglalkozó határozatukhoz fűzött egyéni véleményét.). Nagy különbség van azonban ezen "anyajog" német ill. magyar megindokolása között. A német alkotmánybíráskodás tulajdonképpen nem az emberi méltóságból vezette le ezt a "anyajogot", hanem a "személyiség szabad önkifejlesztéséhez való" jogból, és csak további erősítésként vonta még ehhez az emberi méltósághoz való jogot. A magyar alkotmányban azonban a "szabad önkifejlesztéshez való jog" nem szerepel, és a mi alkotmánybíróságunk nem is igyekezett az alkotmány alapjogi rendelkezéseit összevetni, és valahogy ezekre alapozni e nagy jelentőségű döntését az "anyajog" megkonstruálásáról. E helyett egy általános utalással a "modern alkotmánybíráskodási gyakorlatra" mutatott, és mint evidenciát tételezte fel ezt az általános szabadságjogot. Ezentúl is eltérés a némettől a miénk gyakorlata annyiban is, hogy a magyar olyan nyíltan hangsúlyozza az anyajog "még nem nevesített további alapjogokat szülő természetét", amelynek ilyen nyílt deklarálásától a német mindig is tartózkodott. A gyakorlatban - többéves szünetekkel - ilyen "további alapjog-kiolvasztások" megtörténtek a németeknél is, de ezek inkább csak fokozatos előrelépések voltak, és nem egy elvi szintű alap utólagos nyílt megvalósításai. Ilyen elvi alap ugyanis nem adható meg, és a fejlett német alkotmányjogi és jogelméleti szakmai körök felzúdulásai így is sok hónapos utólagos

indoklási meneteket rónak a német alkotmánybírákra egy-egy ilyen döntésük után a szakmai folyóiratokban, és különböző aspektusokban pontosításokat, az átfogó jogszerkezethez közelítéseket követel meg ez a "további alapjog-kiolvasztási" tevékenység. A magyar jogtudományban ezzel szemben az autentikus alkotmányjogi és a jogelméleti viták és körök gyakorlatilag megsemmisültek az elmúlt 40 év folyamán, és a kezdődő újjáéledés még komoly kontrollt nem jelent az alkotmánybíróság fölött. (A szakmai körök hiányzó kontrolljának jelzésénél - mint kivételt - Takács Albert kritikáját kell itt kiemelni a magyar alkotmánybíróság fölött, aki az "alapjogi diktatúra" lehetőségről ír: Takács 1990).

*Vagyis összegezve:* két szempontból is radikálisabb a magyar alkotmánybíráskodás "általános anyajog"-felfogása mint a németé. Egyrészt a magyar alkotmányban szövetszerűen kevésbé megalapozott ez az út, ezért egy fiktív "modern alkotmánybíráskodási gyakorlatra" utalás igazolja csak ezt. Másrészt radikálisabban fogalmazta meg a magyar ezt az anyajogot a további alapjog-kiolvasztások kilátásba helyezésének nyílt deklarálásával.

*Az egyenlőségi jog kérdése.* Az általános jellemzésnél erre már részletesebben kitértünk, így itt csak jelezni kell ismét, hogy az egyenlőségi jog két iránya közötti játéktérrel igénybe vette a magyar alkotmánybíróság, szemben a némettel. Míg a német a formális egyenlőségi jogot vette mércéjéül, és az ettől való eltérést a törvényhozásra bízva csak egy külső keretet húzott meg az alkotmányossághoz, addig a magyar alkotmánybíróság alapvetően a materiális egyenlőséget vette központi mércéjeként, és a formális egyenlőségből csak annyit tartott meg, hogy a pozitív diszkriminációval - vagyis a materiális egyenlőségre törekvő szabályozással - hátrányosan érintettek szempontjai is szemügyre legyenek véve a szabályozás kialakítása folyamán. (L. 9/1990 ill. 21/1990-es AB határozatokat). Azt lehet mondani, hogy ezzel az egyenlőségi jog formális egyenlőségi oldala "eljárási jogosultsággá" válik, és dokumentálva kell lenni, hogy az egyenlőtlen szabályozás kialakításakor megvizsgálták a hátrányba kerültek szempontjait is. Figyelembe azonban nem kell venni, és így mindig ad hoc módon tudja eldönteni a megtámadott törvényhelyek alkotmányosságát az alkotmánybíróság. Más szóval ezzel a formulával úgy tűnik, hogy erősebben kontroll alá fogta a mi alkotmánybíróságunk a parlamenti törvényhozást, mint a német, amely eltekint az egyes esetek ilyen részletes vizsgálatától, és a törvényhozásra bízta a formális és a materiális egyenlőség közötti választás esetenkénti eldöntését. A magyar alkotmánybíráskodás e sarokköve így ismét aktivistábbnak bizonyult, mint az a német esetében volt látható.

Teljesebben meg tudjuk érteni a magyar alapjogi alkotmánybíráskodás aktivista jellegét az egyenlőségi jog alkalmazása kapcsán, ha a pozitív diszkrimináció és az "egyenlő méltóságú személyként kezelés" fogalmait is elemzés alá vesszük, amelyet a magyar alkotmánybíróság az amerikai alkotmánybíráskodási gyakorlatból vett át a 9/1990 ill. a 21/1990-es határozataiban. Érdekesnek tűnik megnézni az átvétel után létrejött különbségeket, amelyeket már kiindulópontban úgy összegezhethetünk, hogy a magyar alkotmánybíróság nagymértékben szélesebb hatókörre alkalmazta ezeket a fogalmakat a törvényhozás kontrolljánál, mint az az eredeti amerikai verzióban felmerült.

A magyar alkotmánybíráskodási gyakorlatban az "egyenlő méltóságú személyként kezelés" vizsgálata - mint az előbb már jeleztem - tartalmilag azt jelenti, hogy az adott törvény létrehozási folyamatát abból a szempontból vizsgálja meg az alkotmánybíróság, hogy megtudtak-e jelenni a hátrányt szenvedett rétegek szempontjai az adott törvény alkotási folyamatában. (Lásd különösen a 21/1990-es AB határozatot.). Az amerikai alkotmánybíráskodásban a törvényhozás fölötti kontrollnak ez a formája sokkal szűkebb keretben jött létre. Az első ezt megalapozó

ítéletet 1938-ban mondták ki, és a lényege az volt, hogy amennyiben valamilyen előítéllettel sújtott társadalmi kisebbség van érintve egy megkülönböztetés által, akkor kell gyanúval élni az alkotmánybíróságnak meg kell vizsgálni, hogy az előítéllettel érintett kisebbség szempontjai megtudtak-e jelenni a törvény kialakítási folyamatában. Eleinte feketék érintettsége esetén, majd később a többi ilyen kisebbség is bekerült ebbe a körbe, és így tágult a törvényhozás megkülönböztetéseinek alkotmányossága fölötti kontroll.

A magyar alkotmánybíróság már minden korlátozás nélkül deklarálta kontrollját a parlamenti törvényhozás fölött az "egyenlő méltóságú személyként kezelés" szempontjából, és nem kötötte ezt a formulát az olyan esetekhez, amikor előítéllettel sújtott társadalmi csoportok, kisebbségek válnak érintetté. Pl. a 21/1990-es határozatnál, amely pontosította ezt a formulát, a különböző tulajdonságúak és tulajdonosok között merült ez fel.

Hasonlóképpen ehhez a tágításhoz, a pozitív diszkrimináció fogalma is tágabban lett átveve a magyar alkotmánybírósági gyakorlatba, mint az az eredeti amerikai gyakorlatban kialakult. Az amerikai alkotmány és az ezen nyugvó alkotmánybíráskodás a formális egyenlőség talaján áll, és az 50-es évektől a pozitív diszkriminációt a társadalmi (materiális) egyenlőség növelése céljából kezdték elismerni a társadalmilag hátrányos helyzetben lévő csoportok vonatkozásában. Ezen belül is elsősorban az egyetemi felvételnél a feketék segítésére vonatkozott ez a problémakör, és alacsonyabb teljesítmény esetén is lehetővé tették egy kontingens biztosításával a feketék számára a jobb egyetemekre bejutást. Ez pozitív irányban egyenlőtlenséget jelent számukra, és ugyanazon pontszám esetén fehér diák még nem kerülhet be az ilyen egyetemekre. Amikor megtámadta emiatt néhány fel nem vett fehér diák az ilyen egyetemi felvételi szabályzatot, mint alkotmányellenest, a Szövetségi Legfelső Bíróság néhány döntésében elfogadta ezt a pozitív diszkriminációt mint alkotmányosot (Részletesen lásd ehhez: Dworkin 1986: 293-334.)

A magyar alkotmánybíróság azzal a döntésével, hogy az alkotmány adta játéktérben a materiális egyenlőség talajára állt, az amerikaihoz képest sokkal szélesebb körben fogadta el a pozitív diszkrimináció alkalmazásának lehetőségét. Tulajdonképpen bármely megkülönböztetésnél elfogadható így a pozitív diszkrimináció, ha másik oldalról az "egyenlő méltóságú személyként kezelés" dokumentálható az adott törvény alkotási folyamatában. A törvényhozás alkotmánybírósági kontrollja azonban így óriási mértékben megnövekedett ahhoz képest, amit a pozitív diszkrimináció formulája az amerikai alkotmánybíráskodásban lehetővé tett.

*Összefoglalva tehát:* a főszabályként materiális egyenlőség deklarálása - szemben a némettel és az amerikaival - továbbá az ezt pontosító "pozitív diszkrimináció" és az "egyenlő méltóságú személyként kezelés" formulái a magyar alkotmánybíróságnak összehasonlíthatatlanul nagyobb terjedelmű kontrollt biztosítanak a törvényhozás fölött, mint az az amerikai modellben létrejött a vizsgált két formulával. Kétséges azonban, hogy az alkotmánybíróság a parlamentnél alkalmasabb-e annak eldöntésére, hogy egy-egy ilyen törvény által eszközölt egyenlőtlenség-tevések a materiális egyenlőséget milyen fokban szolgálják.

*Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdése.* A magyar alkotmány ilyen lehetőséget egyáltalán nem ad, szemben az említett német szűk körű lehetőséggel. A magyar alkotmánybíróság németet meghaladó aktivizmusa azonban kérdésként veti ezt fel nálunk is. Végül is, ahogy az "alapjogokat szülő anyajog" konstrukcióját át tudták hozni, ugyanilyen laza indoklással e kérdésben is találhatnak a magyar alkotmányban egy szöveghelyet, amelyből kiolvashatják ennek lehetőségét.

Közös határozatban még nem találkozhattunk ilyen előretöréssel, de a 23/1990-es határozat már idézett két párhuzamos véleménye - Sólyom Lászlóé és a Lábady/Tersztyánszky szerzőpáros - bizonyos pontokban már tartalmazza ennek elvi alapjait. Az utóbbi esetben a már idézett tilalom az állam felé " az alkotmányban védett értékek önkényes átrendezése" terén jelzi ezt, Sólyom Lászlónál pedig annak kimondása, hogy a parlament alkotmányossági kérdésekben képviselt álláspontjával szemben az alkotmánybíróságnak juttatja a végső döntő szót. "A Parlament tetszése szerint fenntarthatja, eltörölheti vagy visszaállíthatja a halálbüntetést - amíg e büntetés alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság ki nem mondja a végső szót." (Az Alkotmánybíróság határozatai 1990, 97.). Ezentúl is azt lehet mondani, hogy egy - az alkotmányszöveggel csak laza kapcsolatban álló - "alapjogi értékrend" feltevése eleve magában rejtje az "alkotmányellenes alkotmánymódosítás" lehetőségének általános kimondását. (Csak kitekintés kedvéért kell mindezekhez hozzátenni, hogy a tanulmány megírása után egy tudományos ülésen, mind Sólyom mind Lábady alkotmánybírák - e kérdés explicit felmerülése kapcsán - szóban elhatárolták magukat az "alkotmányellenes alkotmánymódosítás" kimondásának lehetőségétől.)

*Eseti jogalkalmazás és alapjogok.* E kérdésben elvi érveléssel kimondott döntést találhatunk az 51/1991-es határozatban, amellyel kizárja magát az alkotmánybíróság a jogalkalmazásban felmerülő jogértelmezés közvetlen kontrolljából. Ez két irányban jelent eltérést a német alkotmánybírósági gyakorlattól. Egyrészt kevésbé "parlamentari törvénybarát" ez a megoldás, mert nem kívánja elkerülni a törvények alkotmányellenessé minősítését, amíg esetleg lehetőség lenne alkotmányos értelmezést adni egy törvényhelynek. Másrészt eltérés a német gyakorlattól, hogy elismeri a Legfelső Bíróság monopolhelyzetét a bírói jogértelmezés irányításában. Ezzel függ össze továbbá, hogy így az alapjogi bíráskodás nem hatol be a jog mikrofolyamataiba. A bírák ugyanis nem értelmezhetik - a Legfelső Bíróság esetleges elvi döntéseivel, irányelveivel és állásfoglalásaival szemben - az alapjogok fényében a vonatkozó joganyagot, amennyiben ennek ütközés lenne az eredménye. A bíró csak az eljárást függesztheti fel ilyen esetben és az alapul fekvő törvény megsemmisítését kérheti az alkotmánybíróságnál.

E döntés messze hordó jelentőségét úgy is meg lehet fogalmazni, hogy ezzel a magyar alkotmánybíróság még távolabb kerül attól a lehetőségtől, hogy "jogi jellegű alkotmánybírássá" váljon, és a törvényalkotás felügyeletére koncentrálna erősebben megmarad politizáló alkotmánybíróságnak.

## **XIX. fejezet**

### **Parlamenti törvényhozás és alkotmányos alapjogok**

Az alapjogokkal kibővült alkotmány és ezek eseti ítélkezésben számonkérése az összjogrendszerrel észrevétlenül átalakította az alkotmányjogot. Az eredeti amerikai verzióban két alapvető ok is akadályozta az alkotmányba került alapjogok kiszakadását a jogrendszer hagyományos szerkezetéből. Egyrészt e jogok szembesítése az egyszerű joganyaggal a rendes bíróságok feladatává vált, és a különösen jelentős, legfelső fórumot képező alkotmánybíráskodás is a Supreme Court egyik feladataként alakult ki. Szemben ezzel az európai modellben (kivétel itt Svájc) különálló alkotmánybíróságok jöttek létre, amelyek tevékenysége az alkotmányra, ezen belül is elsősorban az alapjogokra koncentrált.

#### **1. Az alkotmányos alapjogok kiemelkedése a jogrendszerből**

Ez a szervezeti izolálódás nagymértékben lökést adott az alapjogok elkülönült mérceként rögzítődésének, de e mellett a német alkotmánybíráskodásban különösen fontosnak bizonyult az állampolgárok által közvetlenül indítható alkotmányos panasz megteremtése. Tulajdonképpen ezzel került ki a jog hagyományos szerkezetéből az alapjogok rétege, hisz amíg bírák vannak kizárólagosan feljogosítva pl. egy polgári törvénykönyv és egy absztrakt alapjog (mondjuk: "az ember méltósága sérthetetlen") közötti esetleges ütközés észlelésére és alkotmánybírási eljárás kezdeményezésére, addig a beidegződött jogász szocializáció, besulykolt jogdogmatikai modellek kötőereje csak kis valószínűséget ad az alapjogok önálló jogi réteggé működésének. A laikus állampolgár számára azonban nem kevésbé absztrakt egy hagyományos jogi rendelkezés mint egy alapjog, és miután megnyitották az utat számára évenként ezresével lepték el a német szövetségi alkotmánybíróságot. (Hasonló a helyzet a spanyol alkotmánybíróságnál is, miután a német minta terjedelmében tették lehetővé az alkotmányos panasz benyújtását.)

Az alkotmányos panasz meglódította az alapjogi alkotmánybíráskodás gépezetét, a német szövetségi alkotmánybíróság nem vonakodott az alapjogokból konkrét ítéleteket, következtetéseket leszűrni, és már az 50-es évek elejétől egy sor törvényi rendelkezést alkotmányellenesség címén semmissé nyilvánítani. Ez pedig az addigi szórványos elmélkedéseket az alapjogokról és ezek jogrendszerhez viszonyáról központi témává tette, és az alkotmányjogi megközelítés mellett gyors fejlődésnek indult az alapjogok lehetséges jogdogmatikai modellekben konkretizálása, konkretizáló mércekkel ellátása, majd a hagyományos jogterületek dogmatikailag tisztázott jogelveinek összekötése a pusztán-pörén alkotmányba vett, és inkább etikai-filozófiai téziseknek mintsem bíráskodásra alkalmasnak mérceknek tűnő alapjogokkal.

Az előbb két okot említettünk, amelyek elősegítették az alapjogok kiszakadását, majd



évek alatt önálló (legalábbis részleges) jogdogmatikával ellátottságának kialakulását. E mellett azonban fontos megemlíteni azt, ami *benntartotta* a jogi szférában és nem engedte meg átcúsítani a politikai szférába ezeket. Itt fontos szerepet játszik, hogy az alkotmánybíróságba milyen területekről választhatják a tagokat. Az alapjogok absztrakt etikai-filozófiai jellege ugyanis spontán módon a jogból kitaszító hatást fejt ki, és a priméribben ideológiai-morális érvekkel (is) harcoló politika területére látszik áttolni az alapjogi ítélkezést. Ezt "megszelidíteni", jogon belül tartani csak az a modell képes, amelyben az alkotmánybírák jelentős részben a felsőbbbíróságok tagjai sorából verbuválódnak, akiknek évtizedes praxisuk, jogdogmatikai modellekben csiszolt gondolkodásuk csillapítja az e tevékenységben benne rejlő direkt moralizáló hatást. A bírói kar ugyanis sokkal inkább mentes pártpolitizálástól mint a jogászi szakma többi része, különösen az ügyvédi réteg. Ennek révén a hosszú bírói gyakorlathoz kötés kiszűri a jogásznak álcázott pártpolitikusat annak ellenére is, hogy az alkotmánybírák választásánál a politikai pártok parlamenti frakciói játszik a főszerepet.

Jog ez tehát és nem pusztán a jog átmoralizálása, amit pedig a német gyakorlati jogászok és a hagyományos jogterületek jogdogmatikusai sokszor keserűen felemlenek, de belső természete a már több évtizedes jogdogmatikai szelidítés - konkretizálás után is radikálisan eltér a többszáz év alatt összezsírozódott hagyományos jogrétegektől. Közelebb lépve az egyes alapjogokhoz az is látható, hogy absztraktságuk, pusztá etikai meghatározottságuk és jogdogmatikai konkretizálhatóságuk fokában nagy eltérések találhatók. Pl. a hagyományos szabadságjogok mint az egyesületi-, gyülekezési jog vagy a szabad sajtóhoz való jog, a vallás szabadsága etc. kevesebb problémát jelentenek az alkotmánybírósági ítélkezés számára. Komoly problémát okoz azonban már az egyenlőségi jog számonkérése a törvényi rendelkezéseken annál is inkább, mivel egy sor egyenlőtlenségi helyzet - közöttük természetes egyenlőtlenségek is - épp a zsinórmértékszerű, differenciálatlan szabályozást teszi e jog alapján megtámadhatóvá. De az igazi gond az "emberi méltóság" sérthetlenségénél merül fel. Ezekre ítéleteket alapozni a hagyományos jogterületek jogértelmezési módszereivel nem lehet.

Az ilyen alapjogok tartalmi feldúsítására a legfontosabb módszer az *alapjogok egymásra-vonatkoztatása* bizonyult az elmúlt évtizedekben. Az ugyanis lehetséges, hogy az egyenlőségi jog így magában nem sok fogódzót ad egyedi eset megítélésére, de ha a szociális állam alkotmányos rögzítéséből eredő következtetésekkel pontosítjuk, és pl. adott esetben a hivatásválasztás szabadságának szintén alkotmányba foglalt alapjogával kötjük össze, akkor már több döntési támpontot nyert az alkotmánybíró. Az ezt követő, alapjogi dogmatikára specializálódott - egyre szélesebb - jogtudós stábból az ilyen alkotmánybírósági ítéleteket követő felzúduló-méltató-kritizáló írások aztán tovább sűrítik a döntési szempontokat; frappáns mércéket, maximákat fogalmaznak meg, és mindez évek során beszövi a mérlegelés túlságosan nagy hézagait.

Ez a "jogászivá tételt" persze néhány átléphetetlen korlát csak felerészben engedi érvényesülni. Az egyik ilyen korlát abban áll, hogy ezek az alapjogok csak jogelv szintjén férnek össze egymással, ahol egymásnak ellentmondó jellegüket az *egyes esetekre* tekintve mérlegeléssel, hol egyiket, hol másikat korlátozva jobban fel lehet oldani. *Szabályok szintjére* konkretizálni, mint ahogy a jog hagyományos anyagánál a helyzet áll, koherensen azonban nem lehet ezeket. Ehhez jó néhányat fel kellene áldozni, néhánynak alárendelt helyzetbe kellene szorulni, és csak meghatározott aspektusokban érvényesülni ezután a privilegizált helyzetbe juttatott egy-két alapjoghoz csiszoltan. De akkor ezek a megmaradtak se lennének többé abszolút tisztaságban kihirdetett alapjogok, hanem mint normális-korlátozott "szürke" jogok illeszkednének be a jogrendbe. Ehhez akkor már talán alkotmánybíróság sem kellene,

hisz dogmatikailag ellentmondásmentessé tett jogokat egy normális jogállam fellebbezési rendszerén belül is meg lehet védeni.

Egy másik korlátot jelent a jogivá tétel útján az alapjogok természetének legeltérőbb értelmezése, amelyek közül egyik sem áll közelebb egy vitathatatlanul helyes standardhoz, hogy a többit erőltetettnek vagy kevésbé meggyőzőnek lehetne tekinteni. A legszűkebb a *liberális* alapjog-elméletek értelmezése, amelyek az államot távortartó garanciáknak tekintik az alapjogokat; az összjogrendszer kontrollálása felé indítja el a lehetőséget az *intézményi* alapjog-felfogás, amely az individuális garancia helyett az átfogó intézmények, mechanizmusok garanciájaként tekinti ezeket; ezt a vonalat az *alapjogok mint a jog alapértékei* felfogása bővíti tovább; újabb fordulatot készített elő az *alapjogok mint részesedési jogok* elmélete; de tisztán az ebben rejlő potenciált a *szociális állami alapjogi elmélet* bontja ki, amely az alapjogokat mint az állampolgár alanyi jogát meghatározott állami szolgáltatásokra-teljesítményekre definiálta.

Az eltelt évtizedek alatt ebben a közvetett érvényesülésben stabilizálódott az alapjogok kihatása a jog széles területeire a német jogrendszerben, és ebben a formában átvették az olasz, a svájci és a 70-es évek végétől a spanyol alkotmánybírósági gyakorlatba is. (Az osztrákok alapjogi irodalma hosszas vita után végül elvetette ezt a közvetett hatást is.) Ez a közvetett kihatás persze az állampolgárok által közvetlenül is számon kérhető az alkotmányos panasz révén, és ezért nem maradt az alapjogokat a jogszabályértelmezésre kibővítő alkotmánybírósági ítélet meg a szelíd rábeszélés formájában a bíróságok felé. Ti. alkotmányos panasz indítható a bírósági ítéletek ellen így már két okból is: egyrészt, ha az alapul fekvő jogszabályt gondolja az állampolgár valamelyik alapjogával ellentétesnek, de ezentúl - az említett 1958-as "Lüth-ügyben" hozott alkotmánybírósági ítélet óta - akkor is, ha csak a bírói jogszabályértelmezést tekinti adott esetben úgy, hogy az nem vette figyelembe kellőképpen a számba jövő alapjogokat. Azok pedig mint láttuk, legtöbbször az emberi méltóság, az egyenlőség és a szociális állam posztulátumaira való hivatkozást jelentenek.

Egy nyitott jogelvi réteggént és szervezetiileg az elkülönült alkotmánybíróságok eseti ítélezésével védetten stabilizálódott tehát évtizedek alatt az alapjogok rétege a hagyományos jogterületek bírói kazuisztikája, erre irányuló jogdogmatikai-szisztematizáló tevékenysége és az ezekből építkező parlamenti törvényhozás fölött. Ez a stabilizálódás azonban nem csak egy további réteggel növelte a jog komplex szerkezetét, hanem tendenciaszerűen átstrukturálja a többi réteg sok évtized alatt kialakult kapcsolatait. Nézzük meg ezt közelebbről.

## 2. Az alapjogok és a jog rétegei

Egységes képet nem lehet adni a jog belső szerkezetéről, és a megközelítően jó leíráshoz még az is kevés, ha a kontinentális európai jogot különválasztjuk a common law rendszereitől. Mélyebbre lehet jutni, ha először analitikailag elválasztva rögzítjük a komplex jogi szféra belső rétegeit, majd megnézzük, milyen szerkezetben stabilizálódott ezek súlyeloszlása, és alakultak ki az egyes rétegek közötti kapcsolatok. (Az itteni sematikusabb vázlatnál részletesebb elemzéshez lásd: Pokol 1989a; 1989b). A modern jogrendszerekben tehát a jogot 1. az állam politikusokból álló *parlamentje rögzíti*; 2. a törvényekben levő szabályozási modelleket a részben tudományba beágyazott *jogdogmatikai-jogtudományi szféra* alakítja ki; 3. ám ennél döntően a *bírói kazuisztikában* felvetődő új problémák, és eseti döntéseket generalizáló tevékenységére támaszkodik.

Ha fejlődéstörténeti dimenzióban nézzük át e jogrétegek egymáshoz való viszonyának alakulását, akkor a bírói kazuisztikától mint a modern jogrendszerek "közös induló jogrétegétől" kezdhethük vázlatunkat, amely fölé a középkor végétől különböző arányban nőttek ki a többi jogi rétegek. A *francia jogfejlődési mintában* a 19. század elejére a bírói kazuisztika és a középkortól recipiált római jogon alapuló jogdogmatika eredményei a napóleoni kódexekben a politikai törvényhozó kezébe tette le a jogot, eszmei megalapozását a montesquieu-i törvényt pozitívizmusból merítve. Itt a jog ettől kezdve egyenlő volt - szinte korunkig nyúlóan - a politikai törvényhozó által lefektetett törvényszöveggel, amit minden segítség nélkül a bírói ítélet vezérlőjének tekintettek. A *német jogfejlődésben* a 19. században is jobban megmaradt a bírói kazuisztika jogfejlesztő szerepe, és fölé nem annyira a politikai törvényhozó szövegrétege került, hanem az időközben ugrásszerűen kibővült egyetemi szférán belüli jogtudomány jogdogmatikai-szisztematizáló tevékenysége. Az *angol jog fejlődése* maradt meg a leginkább XX. század elejéig mindvégig a bírói jogrétegre szűkült jog realitásánál. Itt inkább ezt igyekeztek racionalizálni a "ratio decidendi" és a "stare decisis" elvének pontos kidolgozásával és felsőbb bíróságok hierarchiájához kötésével, ill. az így létrejövő precedensek folyamatos rögzítésével, hivatalos "record"-okban közzétételével, amit a kontinensen ez idő tájt a bírói gyakorlat fölé emelkedő jogforrási hierarchiával igyekeztek elérni. Végül az *amerikai jogfejlődés* alapjaiban ugyan az angol common law sajátosságait vette kiindulópontjául (ill. némi hezitálás után tartotta mégis meg) de korán átvette a kontinentális jogtól a politikai törvényhozás útján való jogváltoztatás koncepcióját; a XX. század első évtizedeitől a német típusú jogdogmatikai-kategoriális tevékenység is bizonyos fókig kialakult itt. És főleg új dimenziót kapott az amerikai jog a korán alkotmányba vett alapjogokkal és az ezt alapul vevő legfelső bírósági gyakorlattal. Ez pedig a bírói precedensek, a politikai törvényhozás és a jogdogmatikai tevékenység mellett az absztraktabb és nyitottabb jogelvi réteget hozta be a jogba. Mindezek a rétegek egymás felé átmeneteket és kölcsönhatásokat hoztak létre.

A XIX. századi európai merev egyoldalúságok (francia törvényt pozitívizmus, német jogdogmatikai pozitívizmus ill. az angol merev ratio decidendihez ragaszkodás) után, a XX. század elejére itt is oldódásokat és gazdagodást lehet megfigyelni. A *német* jogdogmatikai-bírói kazuisztikai rétegek közé az értékelő jogtudomány (ill. az Interessenjurisprudenz örököseként fellépő szabadjogi iskola) hatása révén a jogelvi jogi réteget és az itteni önálló továbbfejlesztő tevékenységet csúsztatta be. Az *angol jog* szerkezete is fokozatosan kibővült az utóbbi évtizedekben egy önálló jogelvi réteggel, noha ez ma is jobban be van kötve a bírói precedensekbe. (Ennek jele a ratio decidendivel szemben a precedensek obiter dictum részének felértékelődése, amelyek sorozatai tartalmazzák a letisztuló jogelveket.) A *francia* törvényt pozitívizmus, ha szelleme élő ma is, csökkent és az illegalitásba illetve a szószerinti törvényszöveg követés mímelésére kényszerített bírói kazuisztika jobban kiszabadult az utóbbi évtizedekben.

Összegezve e rövid vázlatot, a különböző jogi rétegek kibomlása a modern jogrendszerekben valamilyen formában mindenhol megfigyelhető, de arányuk és az egyes rétegek dominálása a többi fölött jogrendszerenként változó. Ebbe a hagyományosan kialakult, organikus fejlődéssel létrejött jogi szerkezetbe tört be az elmúlt évtizedekben a vázolt módon a jog tetejére illesztett alapjogi réteg, és strukturálta át a többi réteg kapcsolatát.

### 3. Az alapjogi réteg a jog tetején

Ennek alapvető kihatása, hogy a politikai törvényhozó lehetőségei tovább szűkültek. Egy törvénypozitivistai jogi koncepcióból szemlélve ez még drámaibb, hisz ennek szemszögéből egy addig korlátlan jogalkotót vetettek kontroll alá. A jog össz-szerkezetét szem előtt tartva azonban ezt csak fokozati továbbszűkülésnek lehet tekinteni. A jogdogmatikával ellátott hagyományos jogterületeken ugyanis a törvényhozó igazi lehetősége azelőtt is csak a bírói kazuisztika és a vele összedolgozó jogdogmatika által kidolgozott szabályozási modell-alternatívák közötti választásban állt, és ennél segítségére voltak a különböző szabályozási alternatívák eltérő érdekkihatásait és mögöttes ideológiai elveit jobban explicáló és különböző politikai pártokhoz kapcsolódó jogászok és jogászprofesszorok. *Ez a választási szabadság szűkölt le az alapjogok alkotmánybíráskodása révén.* Most már nem elég a parlamentben ülő pártok számára, hogy szimpatizáló jogászprofesszorok révén a pártprogramhoz adekvátabb szabályozási alternatívákat kapjanak az éppen sorra kerülő, vagy az általuk benyújtani kívánt törvénymódosításhoz, hanem "aggódva figyelnek Karlsruhe felé" (az alkotmánybíróság székhelye felé), és külön szakértői véleményeket készíttetnek annak megjósolásra, hogy vajon átmegy-e a törvény utólag az alkotmánybíróság szűrőjén. Jó néhány esetben az alkotmánybíróság olyan „előzékeny”, hogy miután egy ügy kapcsán éppen alkotmányellenesség címen semmisnek nyilvánított egy törvényi rendelkezést, az ítélet függelékében összegzi azokat a főbb szempontokat, amelyek meglete esetén egy releváns törvényt a jövőben alkotmányosnak fog elismerni. Mintegy mellékelten kész törvénytervezetet kapva ilyenkor már nem sok szerepe lehet a törvényhozónak. (Hasonló esetek előfordultak a német mintát szorosan követő spanyol alkotmánybíróság praxisában is.)

Fontosabb az alapjogi réteg kihatása a jogdogmatikai-jogtudományi réteg működésére. Röviden úgy lehetne ezt összegezni, hogy a bírói kazuisztikára koncentráció helyett és ebből a "fű növéseinek fokozatosságával" kialakított jogfejlesztési utak mellett-ezeket háttérbe szorítva az absztraktabb jogelvek és alapjogok felé csúszik el tendenciaszerűen a jogdogmatikai-jogtudományi tevékenység súlypontja. Ezt két fejlődési vonulat is alátámasztja. Egyrészt egy "fölköttes" alapjogi dogmatika és ezt gondozó stáb alakult ki a német jogtudomány berkeiben. Másrészt a hagyományos jogterületek koncepcionálisabb és absztraktabb dogmatikai modellekben jobban gondolkodni képes, ehhez vonzó jogtudósaiból válik ki egy stáb, amelyek tagjai jogterületük anyagát, jogelveit, dogmatikai intézményeit *most már* az alapjogi dogmatika fényében fejlesztik tovább.

Végül a hagyományos jogterületek *bírói kazuisztikáját* említve az itteni rétegre két irányú hatást gyakorol az alapjogi réteg kialakulása. Egyrészt növeli a bírák mozgási szabadságát, hisz a hagyományos jogértelmezési technikákon (nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti, teleológiai) túl alkotmánybírási felhatalmazást - sőt kötelezést - kaptak jogértelmezésük alapjogokra építésére. Ill. a konkrét normakontroll intézménye révén közvetlenül indíthatnak eljárást egy-egy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének kimondására. E mozgásszabadság mellett azonban megítélésünk szerint az alapjogi réteg stabilizálódása alapvetően csökkenti a bírói kazuisztika jelentőségét a jogfejlesztésnél a jog össz-szerkezetében. Ilyen rendszeres alkotmánybírási belenyúlás mellett a bírói ítélkezési folyamatba, és akár bírói jogértelmezés ellen is alkotmányos panasszal élni olyan rendszeresen, ahogy az utóbbi évtizedekben az említett nyugati országokban, főként a németeknél történik, önálló jogfejlesztés végig vitelére képtelenné teszi a bírói kazuisztikát.

Az alapjogi réteg olyan mértékű stabilizálódásának, ahogy az a német mintában és az ezt követő országokban történt, két nagy vesztese van tehát. A politikai törvényhozás szerepe az addigi "alulról szűkítés" mellett (jogdogmatika, bírói kazuisztika) most

felülről is szűkítést kapott az alkotmánybíróság (és a mögé beállt új alapjogi dogmatikai stáb) részéről. Ez extrém esetben, mint jeleztük, teljesen beszűkítheti mozgásszabadságát. A bírói kazuisztika pedig a századelőről itt maradt "heroikus bíró"-képpel szemben egyre inkább a jogeseti anyag szorgalmas szállítójának szerepére van visszaszorítva a szisztematizáló jogdogmatikai réteg és a fölöttes alkotmánybíráskodás számára. Jogfejlesztési szerepének visszaszorítása ellenében mintegy kárpótlásként, jogot kapott ezen túl az alkotmánybíráskodás gépezetének mozgásba hozására a konkrét normakontroll intézménye révén. E két vesztes ellenében a jogász professzió egészének szerepe növekedett a jog fölötti rendelkezésben, de a professzió súlypontja jobban áttolódott az absztraktabb jogelvi-jogdogmatikai réteg képviselőire.

#### 4. Az alapjogi réteg kérdőjelei

Rögtön jeleznünk kell, hogy a következőkben vázolt problémák nem általában az alapjogokra alapozott alkotmánybíráskodás egészére vonatkoznak, hanem csak arra a kiterjesztett modellre, amit különösen a német alkotmánybíráskodás megvalósított. Ugyanis az alkotmányban pontosan definiált politikai szabadságjogokkal, azok jogdogmatikailag többé-kevésbé precízen kidolgozott egymásra-vonatkoztatásaival és ezek tömör alkotmányos rögzítésével meg lehet közelíteni a hagyományos joganyagok által lehetővé tett kiszámítható és számon kérhető bíráskodási gyakorlatot. Az "emberi méltóságot", a "szociális állam posztulátumát" stb. azonban az alkotmánybíróság semmivel sem tudja adekvátabban lemérni az egyes esetek fényében, mint a nyilvánosság előtt egymást kontrolláló parlamenti politikai pártok és azok jogi szakértői a törvényelőkészítési csatározások kapcsán.

Hasonló a helyzet a legtöbb szociális, gazdasági jellegű alapjoggal. Ezek mint megvalósítandó feladatok a parlamenti törvényhozás felé alkotmányos célkitűzésként fontos szerepet tölthetnek be. Pl. a parlamenti vitákban az argumentációk alátámasztására, amelyet állampolgárok milliói hallgatnak egyenes adásban, és mindez élőként fenntartja e jogok hatékonyságát. De ezeket egy némileg is precíz jogdogmatikai modellbe nem lehet foglalni, hogy egy semleges testület majd kiszámítható módon kontrollálja rajtuk keresztül a parlamenti demokráciát. Az 1949-es bonni alaptörvény készítői - a weimari alkotmány ez irányú kudarcaiból is tanulva - nem vették be ugyan ezeket a szociális és gazdasági alapjogokat, de az 50-es, 60-as évek jóléti állami politikai beállítottsága révén a szociális állam posztulátumának alkotmányi rögzítésére hivatkozva az alkotmánybíráskodás utólag gyakorlatilag recipiálta ezt. (Mint jeleztük ennek lecsapódása volt a hagyományos szabadságjogok "szociális állami" átértelmezése.)

A jog össz-szerkezetét ugyanis nagyon nyitottá teszi a túlságosan tág alapjogi bíráskodás, és ez veszélyezteti épp azt a speciális adalékot, amit csak a jogrendszer adhat a társadalom és a többi intézményrendszer számára: a kalkulálható, jövőben is egyenlő mértékkel mérő jogszolgáltatást. A jog ugyan a politikai törvényhozás révén is nyitott strukturálisan, és egy agresszívebb kormánypárti politikusgárda a politikai célok direkt törvénybe átültetésével is fenyegethetik a jog belső dogmatikai egységét. Vagy bizonyos fókig nyitott a jog a bírák személyiségén keresztül a jogba közvetlenül beáramló direkt etikai mércék által is. Konszolidált parlamentáris demokrácia esetén azonban az ebből fakadó strukturális torzítás veszély egy küszöb alatt tartható. Az alapjogok alkotmánybíráskodása révén ez a politikai nyitottság ugyan csökken - parlamenti törvényhozás kontroll alá vételével - de ezzel szemben a közvetlen etikai-ideológiai viták felé nagymértékben kinyílik a jogrendszer. Egy küszöb alatt tartva ez

a nyitottság sem jelent komoly problémát, sőt a befogadható, addig jogon kívüli vitákban kihordott elvek, standardok egy részének átvétele csak növeli a jog innovatív potenciálját. Egy sor ilyen alapjog esetén jól megfigyelhető volt, hogy évtizedek alatt az alkotmánybíróági gyakorlatban az addig deklaratív etikai, ideológiai elvek egy pontosításon mentek keresztül, belső standardokkal, széles esetscsoportokkal összekötő belső fogalmi elválasztásokkal gazdagodtak. Azaz utólag, ha fordított menetben is, de hasonultak a jogon belül kialakult absztraktabb jogelvekhez. (Ez a jelenség, mint vád is megfogalmazódik aktivistább-ideológusabb elemzőktől!) A hagyományos jogelvek kialakulása, önálló elnevezésekkel stabilizálódása ugyanis mindig hosszú formálódás után történt meg, amelyben lépésenként tisztázták ezeknek a már létező más jogelvekkel, az egyes releváns esetscsoportokhoz való viszonyát. Mint egy jéghegy csúcsa csak láthatóvá tették a mögöttük összezsírozott álló probléma megoldási irányokat. Ezzel szemben az alapjogok mint a korai társadalmi szerződéselméletek termékei csak politikai követelés szintjén kerültek az ideológiai-politikai vitákban kidolgozásra, amelyek főként csak akkor mutatták ki ellentmondó természetüket miután alkotmánybíráskodást mellőlük telepítve konkrétan szembesültek mindennapi-konkrét jogi esetekkel. Ezután azonban nagyon gyorsan megmutatkozott, hogy néhány ilyen alapjog vagy etikailag fontos más követelmény, mint pl. az emberi méltóság védelme közvetlen eseti bíráskodásra nem tehető alkalmassá.

Amikor az alkotmánybíróság ilyen lokalizálhatatlan tartalmú alapjogra támaszkodva kezdi alkotmányellenessé minősíteni a törvényi rendelkezéseket, akkor különös erővel bukkan fel az alkotmánybíróság egy problémás oldala. Ugyanis az az alapkérdés, hogy *mi igazolja őt ebben a tevékenységében, amikor a nép által közvetlenül választott parlament törvényeit megsemmisíti?* Egyetlen ilyen igazoló alapja lehet csak: az, hogy az alkotmányjogi szabályanyag, ami alapján ezeket a megsemmisítő ítéleteit hozza, jogilag konszolidált és mögöttük a jogász professzió egészében konszenzussal rendelkező jogdogmatikai modellek állnak, amelyek a professzió közvéleménye által számon kérhetőek ítéleteiken. Ekkor nem áll kontroll nélkül a máskülönbén egyetlen szerv által sem kontrollálható alkotmánybíróság. Ezt a legitimitást két dolog kezdheti ki különösen. Egyik az, ha összetételében a jogásznak álcázás alatt tulajdonképpen pártpolitikusok válnak dominálónak. Másik ilyen korrodálódáshoz vezető ok lehet, ha az alapjogok kapcsán olyan nyitott elvek, posztulátumok válnak az alkotmánybíráskodás középpontjává, amelyek utólag is ellenállnak a jogdogmatikai pontosításnak.

Nem véletlen, hogy ez a probléma épp a francia Alkotmánytanács kapcsán merült fel különösen élesen az elmúlt évtizedben. Ez a szerv ugyanis összetételében sokkal inkább politizáláshoz közelebb álló jogászokból töltődik fel, mint az a nyugat-európai országokban máskülönbén bevett. Különösebb szerepe nem is volt ennek a 70-es évek elejéig, ám ekkor - az említett 1971-es "Emberi Jogok Nyilatkozatát" reaktiváló alkotmánytanácsi döntés után - viszonylag sűrűn elkezdte alkotmányellenesnek minősíteni az elé terjesztett törvényjavaslatokat. Miután itt nincs állampolgári alkotmányos panasz illetve bíraktól induló konkrét normakontroll, és csak a parlamenti ellenzék utolsó esélyként indítja a parlamenti küzdelmekben átjutott törvény alkotmányellenessé nyilvánításának kezdeményezését, a megrökönyödött kormánypárti politikusok kezdték feltenni a kérdést, hogyan jön ez a szerv ehhez?! És valóban, ami a hivatásos bírakkal teli többi nyugat-európai alkotmánybíróháznál ilyen élesen fel nem vethető, szolid jogász múltjuk és az őket szocializáló-kontrolláló jogász professzió miatt, az a politikához jobban kötődő francia Alkotmánytanácsnál alig védhetővé teszi a helyzetet.

A nyitott alapjogi bíráskodás ezt a legitimitást azonban nagyrészt elporlasztja ezek esetében is. Erre a 70-es években komoly jelek is voltak a német alkotmánybíróóság vonatkozásában, amikor néhány nagy felzúdulást kiváltó döntésük után meredeken

zuhant népszerűségük. Bár meg kell jegyezni, hogy felszíni okok miatt a komoly, méltóságteljesen talárban megjelenő alkotmánybíróság és ítéleteik nyugodt érvelő hangneme fő szabály szerint nagy bizalmat biztosít részükre a közvélemény felől. Ez azonban nem pótolhatja tényleges jogászai legitimációjuk elporladását, amit az alapjogi bíraskodás túlságosan tág igénybevétele magával hoz. (Némely kritikus ezt úgy fogalmazza meg, hogy méltóságteljes színjátszásával és hangsúlyozottan jogászai érvelésével az alkotmánybíróság mímeli azt a konszenzust, ami a politikai pártok parlamentjében már nem teremthető meg.)

Az alapjogi alkotmánybíraskodás létrejötté a jog össz-szerkezete mellett átstrukturálta az egész társadalom politikai akaratképzési folyamatát is a modern politikai rendszerekben, és a korábbi, jogon kívül futó politikai viták egy részét az ideológiai szférából az alkotmánybíraskodásra tolta át. Ill. miután e fórum stabilizálódott és az alapjogok révén nyitottá vált az ideológia felé, e viták résztvevői mint a viták lezárásának egyik fő útvonalát igyekeznek extenzíven igénybe venni.

Ha egy fontos állami szerv már stabilizálódott, súlyt vívott ki, megindul a politikai viták résztvevői által instrumentalizálása és a viták folyamán vagy annak lezárásához felhasználása. Ez a helyzet jött létre az alkotmánybíróság estében is. Ma már úgy jön számításba a fontosabb társadalmi-politikai viták lezárásánál, mint a pártokból álló parlamentek törvényhozása helyett egy alternatív út. Ha egy ilyen vitát nagy társadalmi rezonancia mellett kihordtak, a törvény szintjén rögzítésnek most már az is alternatívája lehet, hogy kiemelik a probléma lényegét, "alapjogiasítva" megformulazzák, és kérik alkotmányba rögzítését, ezzel vitatásának kivonását a politikai arénából. Egy küszöb alatt ez sem jelent túl nagy problémát. Az utóbbi évtized növekvő társadalmi mozgalmainak hatására azonban ebben is egy rejtett feszültség húzódik meg. A nyitott alapjogi bíraskodás és egy mértékletességet nem tanúsító alkotmánybíróság így "beépített bombákká" tehetik ezt az intézményt.

Ez utóbbi felvetéshez csatlakozik, bár csak technikaibb jellegű az a probléma, hogy míg a parlamenti törvényhozásnál a hatályos törvények konszolidált lecserélése és időről-időre problémamentes változtatása megoldott, az alkotmánybírósági alapjogi ítéletek ilyen konszolidált változtatása sok alapjog esetében nem kialakítható. Változtatni az örökérvényűség igény nélkül folytatott, empirikus vitákban nem nehéz, de az örökkévalóságnak teremtett alapjogokra koncentrálódott alkotmánybírósági érvelés utólag nem ilyen könnyen korrigálható. Ahol tehát csak mímelni lehet az abszolútum jellegű alapjogi rögzítést, ott jobb eltekinteni ettől, és a rugalmasabb parlamenti törvényhozásra bízni a döntéseket.

## 5. Az alapjogi alkotmánybíraskodás típusai

Attól függően, hogy milyen típusú (erősebben jogi vagy inkább politizáló) alkotmánybíróság kezébe kerül az alapjogok fölötti rendelkezés, eltérő változások mutatkoznak az adott társadalom ideológiai, politikai és jogi alrendszerében:

**1. Ideológiai alkotmánybíraskodás.** Egy nagyrészt aktivista, az alapjogokat absztrakt-morális elvként felfogó alkotmánybírákból álló testület gyakorlata nagy társadalmi viták közepette zajlik. Ez a típus, amennyiben a döntés által kiváltott heves viták ellenére egy hosszabb időre stabilizálódni tud, az ideológiai szféra középpontjává válik. A közvetlen ideológiai viták, az alkotmánybíróság egyes döntései után mindig újra meg újra provokálva, fokozatosan e döntések körül szerveződnek; a gyakorlati politikai szféra újabb impulzusokat kap absztrakt szintű, elvi politizálás mentén táborok kialakítására; a politizáló hajlamú közírók és művészeti körök egy része, kvázi alkotmányjogi szakértővé válva, tevékenységét az

íteni vitáknak szenteli. Ha ilyen tisztasággal egyetlen európai alkotmánybíróság sem tolódt el ebbe az irányba, néhány ehhez közelítő rövid fejlődési szakasz mindegyiknél található az említett kihatásokkal. Pl. a német alkotmánybíróság az 1970-es évek elején hozott döntése, melyet a két német állam közötti szerződést ratifikáló törvény megtámadása kapcsán hozott, vagy még az 1950-es évek közepén a szélsőséges pártok alkotmányellenessé nyilvánítása után jelentkeztek ezek a jelenségek. A francia Alkotmánytanács 1980-as évek elején született döntései az új szocialista kormány államosító döntéssorozatának alkotmányellenessé nyilvánításáról az alapul fekvő ideológiai jellegű érvek miatt szintén ide sorolható. (Az így kialakuló vitákban néhány szigorúbb javaslat az Alkotmánytanács megszüntetését is megfontolásra ajánlotta.) De hasonló volt a New Dealt megvétőző az amerikai Supreme Court 1930-as évekbeli szereplése is.

Ezek azonban inkább kivételes tisztaságú megjelenítései az alkotmánybíróságok tevékenységében mutatkozó, ideológiai szféra felé mutató kihatásoknak. Ha nem is ilyen élesen, de e hatások miatt a mai ideológiai szférák felé az alkotmánybíróságok mint egyik fontos tájékozódási pontot jelentik.

**2. Politikus alkotmánybíráskodás.** Ennek viszonylag tiszta esete a francia Alkotmánytanács, amely előtt eljárást bíróságok vagy állampolgárok nem kezdeményezhetnek, csak parlamenti képviselők egy meghatározott számú csoportja. (Illetve a kormányfő, az államfő és a parlament két házának elnökei.) Így egyértelműen a törvényelőkészítés kapcsán lezajlott politikai küzdelmek utolsó állomásává avatja az Alkotmánytanács előtti eljárást. Túlnyomóan ugyanis az ellenzék kísérli meg a törvényjavaslatok sikertelen megbuktatását a parlamentben most utolsó esélyként alkotmányellenessé nyilvánítással korrigálni. Az absztrakt normakontroll ugyan a legtöbb európai bíróság esetében gyakorolt eljárás, de máshol ez alárendelt szerepet játszik a konkrét jogesetek kapcsán folyó eljárások mellett, és ezek jótékony "eljogiasító" hatása rajta hagyja lenyomatát a szórványosan előforduló absztrakt normakontroll döntésein is, kellő rezisztenciát biztosítva az alkotmánybíróság számára az átpolitizálódással szemben.

**3. Jogászi alkotmánybíráskodás.** Tanulmányunkban ezt a típust vettük alapul, és erre a német alkotmánybíráskodás volt a legjobb példa, kisugárzó hatása révén pedig a több nyugat-európai alkotmánybíróság ebbe az irányba fejlődik. Megítélésünk szerint igazán robbantó hatása ennek a típusnak van, mivel ez a morális-ideológiai diskurzusban kialakított emberi jogokat ötvözi a jogászi és jogdogmatikai tevékenység évszázadok alatt kifinomult eljárásaival, és ez a korábbi szórványos és absztrakt viták helyett konkrét életbeli esetekkel szembesíti évről-évre ezeket az alapjogokat. Míg a politikai vagy az ideológiai típus egyszerűen meghosszabbítja az e szférákban amúgy is folyó politikai és ideológiai küzdelmeket, de igazán új minőséget nem visz ezekbe. Persze ennek ellenoldala, hogy az absztrakt alapjogok túlságosan közvetlen alkalmazása felidézi sokszor az őket recipiáló jogrendszer és jogdogmatika szétzilálódásának veszélyét. De ha ezeket a túlzásokat sikerül egy szint alatt tartani, a fokozatosan kialakuló alapjogi dogmatika többé-kevésbé szervesen be tudja ezeket illeszteni a jogba.

Változások azonban ebben az optimális esetben létrejönnek az alapjogok révén a jogrendszerben. Csak a legfontosabbak:

**A)** Az alapjogi dogmatika révén továbbgyűrűzik fokozatosan az a hatás, amelyet a korábban az egyszerű törvények fölé emelkedő alkotmány az állami-politikai élet vonatkozásában már végrehajtott, és amely az itteni alapstruktúrákat lokalizálva alárendelt szerepbe kényszerítette a közigazgatás és az állam eseti problémáival foglalkozó tevékenységeket. Most ugyanez a hatás a jog összes területének



vonatkozásában lokalizálja a főbb aspektusokat absztrakt elvek képében, és ez leértékeli az eseti bírói kazuisztika önálló jogfejlesztő szerepét. Az évenkénti sok száz alkotmánybíróági belenyúlás a bírói kazuisztikába absztrakt elvek alapján (és mögöttük álló alapjogi monográfiák tömegével) megtöri jórészt azt az organikus jogfejlesztési utat, amelyben az esetek tömegében tapogatózva, *utólag tisztít le* egy jogelvet, jogintézményt a bírói döntések több éves sorozata.

**B)** Az alapjogokra épített alkotmánybíráskodás a hatályos jogi szövegek természetében is egy fontos változást hajt végre. A jogi rendelkezések *szabály jellege esetükben megtörik*, és nyitott jogelvek alapján jönnek létre jogi kötelezettségek, jogosítások. A jogszabályból hézagatlan levezethetőség ugyan az egyszerű jogterületek szabályai esetében is legtöbbször illúzió, de a szabályban levő döntési tartalom a mögöttes jogász professzió belül konszenzust élvező jogdogmatikai összekapcsolásokkal nagyjából kiszámíthatóvá teszi a bírói ítéleteket. A jogi rendelkezések szabály jellege ezentúl biztosítja, hogy többé-kevésbé pontosan el lehessen választani a valóban hatályos joganyagot interpretáló jogtudományi-jogdogmatikai megoldásokat a *de lege ferenda* javaslatoktól. Az utóbbiak - bár a jogász professzió belül nagy tekintélyt élvezhetnek - "csak" jogtudói termékek, "lehetőségek", amelyek adott jogszabályváltoztatások esetén hatályos szabályokban csapódhatnak le a jövőben. *Az alapjogok esetében megszűnik ez az elválasztottság a "csak" akadémiai vélemények és a hatályos jog dogmatikája között.* Itt már csak egymással polárisan szembenálló verziók vannak - láttuk az öt alapjogi elmélet eltéréseit - és mindig az alkotmánybíráskodás dönti el mi is az alkotmányos, következésképpen jogos.

Ezt persze szelídíteni kell azzal, hogy egy-egy időszakban az alkotmánybíráskodás többé-kevésbé kitart egy ilyen értelmezés mellett, és ez bizonyos fokig kihat a éppen "hatályos" alapjogi dogmatikát a többi közül. Az alkotmánybíráskodás választását pedig befolyásolja a professzió belüli konszenzus eltolódása. A német alapjogi irodalomban jól kimutatható, hogyan követi a professzió magvát jelentő bírói karba beágyazott alkotmánybíráskodás ítélezése az egyes alapjogi értelmezések jogtudományi kidolgozását, és a professzió konszenzusának eltolódását egyikről a másikra. Ennek ellenére a *de lege lata* és a *de lege ferenda* közötti határvonal feloldódása nem lebecsülendő veszélyt jelent a jog számára, és jó néhány reflexió a modern európai jog egészének felbomlását veti fel mint lehetséges végállapotot. Ma még nem lehet tudni, hogy nem éppen ezek a veszélyek válnak a jövőben akuttá, vagy ezzel szemben a tanulmányunkban optimistán feltett jogdogmatikai megszelídítésük és fokozatosan konkrétabb szabályanyaggal ellátottságuk jön létre.

**C)** Egy további alapvető kihatás az alapjogi bíráskodás révén, hogy a parlamenti törvényhozásban levő politikai pártok akaratképzése a jogász professzió kontrollja alá kerül. Egy hosszabb idő után megfordul az a viszony, amit a 19. század elejétől a parlamenti törvényhozás és a mögöttük kibomló pártrendszer következtében századunkra létrejött. A parlament által elfogadott törvények formailag hatályba lépnek ugyan, de végleges beilleszkedésük a jogrendszerbe még az alkotmánybíráskodás szűrőjén átjutástól függ. Noha a gyakorlatban a rendelkezések döntő többsége átjut ezen a szűrőn (és mint jeleztük, a várható alkotmánybíróági reagálás anticipálása már a törvényelőkészítés menetében jelen van) de épp a legfontosabb rendelkezésekre fokozottan ügyel az alkotmánybíráskodás. Ebben egyáltalán nem jelent akadályt, hogy csak külső, eljárásindításra jogosított szervek, személyek tudják mozgásba hozni az alkotmánybíráskodást. Pl. a német gyakorlatban az évi 1500-2000 állampolgári alkotmányos panasz szinte minden fontos rendelkezést valamilyen oldalról kifogásol, és mint az elemző cikkek kimutatták, nagyon is tudatos az a szelektálás, amelyben a szövetségi szintű alkotmánybíráskodás mellett erre létrehozott hat "szűrő bizottság" kb. 5%-ot enged át. Ugyanígy Olaszországban a

konkrét normakontroll küszöbe olyan alacsonyan van megszabva, hogy a bírák évi több száz esetben terjesztenek fel alkotmányossági vizsgálatra jogi rendelkezéseket, amelyből szelektálva az alkotmánybíróság markáns alkotmány- és jogpolitikát tud kialakítani. Mindezek hatására a jog valamikori politikai nyitottsága tendenciaszerűen csökken, és a bírói karba beágyazott alkotmánybíróság révén a jogász professzió átfogóbban tudja kontrollálni a jog mozgását. Igaz ennek ára, hogy a jog pontos szabályanyag jellege erősebben fellazul, ill. a szabadabb jogalkalmazás, amit az értékelő jogtudomány az utóbbi évtizedekben a hagyományos jogterületeken is kifejlesztett a jogszabálysöveg rovására, tovább oldódik.

A jog tehát mint professzionális intézményrendszer jelenik meg az általunk vázolt képben, és az alapjogok alkotmánybíráskodása meghatározott előfeltételek (bírói beágyazottság ill. az alapjogok fokozatos dogmatikával ellátottsága) esetén csak beteljesíti ezt a fejlődési utat. Ezek hiányában azonban felidézheti azokat a veszélyeket, amelyeket kritikusai kitartóan hangoztatnak.

## XX. fejezet

### A politika és a jog alrendszerének kapcsolatai

Egy jogállamban a politika számára elengedhetlenné válik céljai átviteléhez a jogrendszer felhasználása éppúgy, mint az alkalmazkodás a jogi szférán belül kialakult szabályozási modellek alternatíváihoz, a jog sajátos fogalmi apparátusához, kategóriakészletéhez, hisz valamilyen formában a jogon keresztül kell hatolnia e célok társadalmi realizálásához. Ez a kapcsolat a legkülönbébb mechanizmusokon keresztül valósul meg, így itt csak néhány olyan területet emelünk majd ki, amelyek valamilyen formában a legtöbb országban megtalálhatóak. Ezek előtt azonban elemezni kell a jogpolitika egészének elhelyezkedését és viszonyát a jog többi rétegéhez, illetve az egyes jogkonceptiók kihatását a jogpolitika határainak körvonalazására.

#### 1. A jogpolitika és a jog rétegei

A különböző jogkonceptiókban eltérő terjedelemben jelennek meg az egyes jogrétegek, és mint látható volt, az összes jogréteget csak a kivételesen komplex jogelméletek tudták tematizálni. A jogpolitika határainak kijelölésénél éppilyen meghatározó szerepe van az egyes jogkonceptiók iránymutatásainak. Pl. a törvénytörzsisztá-montesquieu-i jogkonceptciónál a jogot kizárólagosan meghatározó parlament és az ehhez szorosan kötött bírói kar elképzelése miatt jog-politikáról - elkülönítve a politika többi területétől - nem is lehet beszélni. A bírói jog konceptiója esetén szintén kiemelés nélkül maradhat egy önálló területtel rendelkező jogpolitika, mivel a jogfejlesztés egészéből eltűnik itt a politika és a parlament meghatározó szerepe. A komplexebb jogelméletek közül továbbá hangsúly nélkül marad a jogpolitika, ha a bírói kazuisztika és a jogdogmatika közötti viszonyt emeli a középpontba - mint Josef Essernél volt látható - és a politikai törvényhozás felé a jog meghatározásának lehetőségét lezárja. Az itteni kötet elemzései szempontjából azért vált fontossá a jogpolitika körvonalazása, mert Esser érveit a jogfejlesztés bírói kazuisztikára és jogdogmatikai tevékenységre alapozását meggyőzőnek találtuk, de Karl Larenz elemzéseivel ütköztetve ezt, majd az összeillő elemeket a két elméletből szintetizálva, nyilvánvalóvá vált előttünk, hogy spontán módon kidobódik egy fehér folt, amelyet jogkonceptiójából eredően egyikük sem tematizált - és ez a jogpolitika területe.

Érdemesnek látszik itt az így nyert jogpolitikai szféra határait összevetni *Ota Weinberger* jogpolitika elemzéseivel, mivel Weinberger jogkonceptiója különös fontossággal emelte ki a jogpolitika területét. De már itt jelezni kell, hogy az általunk alapul vett jogkonceptió eltérései révén jórészt máshol látjuk meghúzhatónak e szféra határvonalait. Weinberger a jogi szféra területén belül a *de lege lata* és a *de lege ferenda* jogi érvelések között húzza meg a fő határvonalat, melynél az első a szűkebb értelemben vett normalogikai elemzések tárgyait jelentik, és lényegében a

szubsumálás logikája jellemző itt, míg a második területre az előbbi normák igazolására vonatkozó érvelések tartoznak (Weinberger 1987: 218). E második normalogikai terület Weinberger megfogalmazásában a jogpolitika terrénuma. Ilyen tematizálásban aztán *a szubsumálás feszességű jogi érveléseken és döntéseken túl a legtöbb jogi kommunikáció a jogpolitika területére esik*. "A jogpolitikai argumentáció két különböző, noha sokszorosan egymásba átmenő formában fut le. A konstruktív gondolkodás az, amely a társadalmi problémák elfogadható megoldási javaslatait kidolgozza, a kritikai pedig az, amely a politikai realitáshoz, a létező vagy javasolt intézményekhez értékelően állást foglal." (Weinberger 1987: 219). Az elemzéseink támasztát jelentő Esser-Larenz-féle jogkonceptiótól eltérően itt láthatóan a jogpolitika (konstrukciós) részéhez tartozik az, ami Larenzénál az *értékelő jogdogmatika* területét jelenti. Az általunk végrehajtott korrekciók nyomán a jogpolitika beemelése csak *ezen túl*, a politika bináris kódjához és értékelési szempontjaihoz közelebb eső területek jelzésére vált fontossá. Így azonban egy *politizáltabb* jogpolitika képe bontakozik ki nálunk, mint az Weinbergernél látható volt.

Nála a *de lege ferenda* szabályozási modellek, a hatályos jogi megoldások alternatíváinak kidolgozása eleve a jogpolitika területére esik. Ezzel szemben, ha a jog, politika, a tudomány stb. sajátosságait - és egymás tevékenységeitől elhatárolódását - eltérő bináris kódjaik dominálása mentén látjuk megvalósulni, akkor a jog esetében a *de lege ferenda* szabályozási modellek kidolgozása, ezek átfogó jogelvek, jogdogmatikai intézmények közé beillesztése a jog bináris kódja, a jogos/jogtalan dominálása mentén is végbemehet. Egy pártpolitizálástól leernyőzött egyetemi-akadémiai jogászság esetén pedig erre minden valószínűség meg is van. Ezt a tevékenységet tehát félrevezető jogpolitikaként tematizálni. Erre csak egy magyarázat lenne, ti. ha az így tematizált jogpolitika előtti szubsumáló logikával dolgozó jogi tevékenységet tekintenénk a "valódi" jognak, és a Larenz-féle értékelő jogdogmatikát már a jogból a politikába átmennetnek. A korábbi fejezetekben látható volt, hogy a szubsumáló bírói döntések területén túl a jogi maximák, jogelvek, jogdogmatikai kategóriák és alkotmányos alapjogok összjátéka adja a jogi tevékenység óriási többségét, és a jog bináris kódja dominálni tud e fölött.

Hogy Weinberger "beljebb viszi" a jogba a jogpolitikát és a Larenz-féle értékelő jogdogmatika helyére állítja, azt az is mutatja, hogy a jogpolitika torzulásának tekinti, ha a tulajdonképpeni politikai szféra jellemzőit is megjelenni látja a jogpolitikai vitákban. Így pl. ha ideológiai megoszlások, vagy ha leegyszerűsítő címszavak (környezetvédelem, demokratizálás etc) mellett folyik a jogpolitikai vita, akkor a "tudományos" jogpolitika-felfogásban ez torzulásként értékelődik. De ugyanígy a pártpolitikai szempontból egyoldalú értékelések is torzulásként kapnak tematizálást ebben a keretben (Weinberger 1987: 223-226). Vagyis épp a jogi bináris kód dominanciájának csökkenését és a politika kormány/ellenzék kódjának felerősödését a jogdogmatikától a jogpolitika felé haladva a jogról való vitákban, döntésekben tekinti ő a jogpolitika torzulásának. Vele szemben teljesen igazat kell adni *Wolfgang Naucke*-nek, aki a büntető-jogpolitika kapcsán írja, hogy " sokan a politika eltudományosítását követelik, és azt, hogy a politika vegye át a 'jó', tudományos büntetőjogi modelleket a jogtudománytól. Ez azonban csak egy hiábavaló játék, mert egy absztrakt-utópikus állami politikát képzelnek el, amely a pártpolitikák fölött állva tudományos lehet." (Naucke 1987: 30). Weinberger jogpolitika-konceptiója így számunkra nem használható, mert túlzottan a jog belsejébe helyezi azt el, és a politika felé transzformáló, ténylegesen átpolitizáltabb tevékenységet kiszorítja belőle.

## 2. A jogpolitika szférái

Az alapul vett jogkoncepciónk révén fontosnak látszik egy distinkció rögzítése az állami-politikai testületek - parlament, kormány - által alkotott szabályanyagon belül. A modern jogok - eltekintve a precedenseken nyugvó joganyagtól a common law országokban - e testületek döntési formáit: törvények, rendeletek alakját öltik magukra. Ezek a formák azonban miután rögzítődtek egy sor olyan tartalmat is fel tudnak venni, amelyeket nem lehet ténylegesen jogszabálynak tekinteni. (Itt most nem a nagy események vagy személyek emléke törvénybeiktatásának egykori példáira gondolunk.) E formákon belül fontosnak találjuk, hogy egy megkülönböztetést tegyünk egyrészt az olyan döntési tartalmakat elkülönítve, amelyek az állami-politikai testületek célkitűzéseinek megvalósítására szolgálnak, és amelyeket utasítható hatóságok segédletével visznek át a társadalmi gyakorlatba, majd a visszajelzett hatástól függően rövid időközönként módosítják ezeket, másrészt az olyan tartalmakat elkülönítve, amelyek hatályosulásában már stabilizálódott bíróságok játszanak központi szerepet, és vetik össze az eseti viták kapcsán a szabályokat a konkrét szituációkkal. Hajlunk arra az álláspontra, hogy jognak csak az utóbbiakat tekintsük, és az állami szabályanyagok jogi minőséggel felruházódását lássuk létrejönni, ha a pusztán állami hatósági érvényesítést fokozatosan bírói gyakorlat bírálja felül, és lép be realizálásába.

Ez a distinkció aztán lehetővé teszi, hogy a jogpolitikát a par excellence politikai területeken belül is lokalizálni tudjuk, és így azt, mint igazi köztes területet, a jog és a politika intézményrendszerei határának mindkét oldalán fel tudjuk mutatni. A parlamentek évenkénti sokszáz törvénye fölött mindig heves viták dúlnak, ezek azonban döntő többségükben nem jogpolitikai viták. Jogpolitikai vitaként az lokalizálódik közülük, amelyek tartalma és az itteni szabályozási modellek alternatívái mögött egy hosszabb ideje folyamatosan működő bírói gyakorlat és ezt szisztematizáló jogdogmatikai szféra áll, és ezek a komplex szabályozási terület koherenciája érdekében sajátos distinkciókkal, tipológiákkal, maximákkal, jogelvekkel - így sajátos nyelvvel - fedték le a területet. Az eddigi történelmi tapasztalatok szerint ez csak akkor nem köti a politikai testületeket, ha ezeket a mögöttes jogi rétegeket -nyelvükkel, tipológiáikkal etc. együtt - szét tudják zúzni. A legradikálisabban ezt a minden fennállóval együtt a jogot is szétzúzni akaró francia forradalom kísérelte meg, és az ebből a szempontból, mint az előző fejezetekben látható volt, tökéletes kudarca nyomán le lehet azt a következtetést vonni, hogy egy komplexitáson túl a jog csak szétbomlott rétegekben tud működni, és az állami törvényhozás csak ezekre épülve, ezekhez kötve tud sikeres lenni. Amennyiben tehát ezek a jogrétegek léteznek már, akkor ezeken a területeken célkitűzései realizálásánál kötöttebbé válik a politika - azaz jogpolitikává.

Ha az átfogó politikán belül a jogpolitikának ezt a (jog belseje által kikényszerített) lokalizálódását a szemünk elé kaptuk, akkor visszafelé is le tudjuk vonni a következtetést, hogy ha egy szabályozási területen stabil bírói gyakorlat és jogdogmatikai szféra még nem alakult ki, akkor *ott jogpolitikáról sem beszélhetünk a politika határai felől*. A politikán belül ugyanis olyan kényszerek nincsenek, amelyek a kormány/ellenzék bináris kód dominanciája mellé erősebben behoznák a jogos/jogtalan értékelési dimenziót, és ha alárendelten is, de ennek kategóriakészletét, nyelvezetét is számba vennék. Ha az adott törvény szabályozási területén már ilyen jogdogmatikai réteg létrejött, akkor egy pluralizmusra felépülő politikai rendszerben szükségszerűen lokalizálódik az erre vonatkozó politikai vita, és *jogpolitikai kötöttségűvé* - azaz a jogdogmatika és a bírói kazuisztika által kidolgozott szabályozási modellek közötti választó jellegűvé - válik.

A jog esetében ez a lokalizálódás már csak azért is könnyen megy, mert a politikusok

gárdáján belül a jogász végzettségűek nagy arányban vannak jelen, és ezek egy része a politikussá válás előtt némi jogi gyakorlatot is szerzett (lásd Eulau 1964). Ezen a szélesebb jogász-politikus gárdán belül azonban minden politikai párt politikusai között lokalizálódik egy szűkebb stáb - kormánypárttá válás esetén a későbbi igazságügyi miniszterek, politikai államtitkárai - akik a jogpolitikai (azaz: a jogi szféra felől jogdogmatikai réteggel lefedett) tárgykörökben számítanak szakértőnek. Ez a stáb folyamatosan nyomon kíséri a jogdogmatikai szféra irányából kiépült "jogászbibb" jogpolitikai rendezvények, viták főbb kérdéseit, igyekszik feltárni, hogy a különböző de lege ferenda javaslatok fölötti szakmai viták alapján milyen társadalmi következmények várhatóak az egyes szabályozási modellek realizálása esetén, ezek hogyan érintik a pártok programjának egyes részleteit és a párt mögötti törzsválasztó nagy csoportok érdekeit. Vagyis a jogos/jogtalan bináris kód melletti vitákat és alternatíva-feltárást egy teljesen más nézőpontból veszi szemügyre és dúsítja fel, konkretizálja részletekkel e nézőpont alapján. Ide tartozik persze az is, amikor egy-egy militáns pártpolitikus a főbb ellen feleket jelentő más pártok jogpolitikájának gyengéit igyekszik feltárni, a közvélemény előtt hatásos érvekkel rámutatni ezekre. Példaként lehet itt említeni Heiner Geißler volt német kereszténydemokrata főtitkár néhány jogpolitikai tárgyú írását és előadását e párt ellenzéki korszakából a 70-es évek végéről, amelyek a kormánypárti szociáldemokraták által elfogadtatott néhány - az alkotmánybíróság által utólag alkotmányellenesség címén megsemmisített - törvény kapcsán abba az irányba futottak ki, hogy a szociáldemokrácia egészének vonzódását alkotmányellenes megoldásokra sugallták (lásd pl. Geißler 1978: 109-125). Az ilyen viták azonban már inkább a jogpolitikától a tiszta pártpolitizálás felé eltávolodást mutatják.

A pártpolitikai szintű jogpolitika intézményei persze zömmel jobban elválnak az ilyen tiszta pártpolitizálástól, és általában nem is a pártapparátuson belül helyezkednek el, hanem a parlamenti pártfrakciók adják bázisukat. Vagy képviselőként vagy csak a pártfrakciók tudományos segédszolgálatán belül munkatársként láthatjuk tevékenykedni a jogpolitikára specializálódott politikusokat (Rödig 1975; Pokol 1981). A pártpolitikusok rekrutációját és a tudomány ill. a politika közötti "szürke zónát" jelentik általában a különböző pártokhoz kötődő alapítványok állandó munkatársi stábjai, az egyes pártokhoz közelálló és általuk finanszírozott népfőiskolák, továbbképző központok, amelyek egyik fő tevékenysége a tisztább egyetemi-tudományos szférán belüli viták szelektált nyomon követése, rendszeres konferenciák szervezése a pártprogramok egyes pontjainak "tudományos" megvitatására. Tudományosnak ezeket ugyanis csak idézőjelben lehet nevezni, mivel a résztvevő egyetemi professzorok, tudósok már egy alapos szelekción keresztül választódnak ki ide, amelyben a pártprogramhoz és a mögöttes ideológiai tételekhez kötődésük többszöri levizsgáztatáson bizonyosodott. A tudomány igaz/hamis bináris kód és az ez alapján létrejött paradigmák helyett itt már egy konkrétabb kötődés egy ideológiai táborhoz, ezen belül is az éppen hatályos pártprogram főbb tételeihez lép be. Ezen belül már csak részletekben lehet vitatkozni. Aki alapokat is meg akar ezeken a rendezvényeken kérdőjelezni, az egy-két konferencia után kikopik a meghívottak közül, és főleg semmi esélye nem lesz arra, hogy innen átemelődjön a parlamenti pártpolitikusok közé. (Ahol professzori címét már csak mint jelvényt használhatja.)

A pártpolitikai szintű jogpolitika tehát ebben az átfogóbb szürke zónában is helyt kap. Évenként adnak ki köteteket az ilyen rendezvények után, amelyek egy-egy nagy párt jogpolitikáját, főbb prioritásait rögzítik, a nagy jogászegyesületek lapjaiban ezekből rendszeresen ismertető jelenik meg. (lásd pl. a Német Bírószövetség lapját a Deutsche Richterzeitung-ot, vagy az Ügyvédszövetség Anwaltsblatt-ját.) Egy-egy nagy párt jogpolitikája így az általános pártpolitikán belül lokalizáltan van jelen, és elkülönült stábok, rendezvények etc. gondoskodnak a jog belseje felől érkező új és új

impulzusok nyomán ennek "karbantartásáról".

E mellett azonban a jogpolitikának a határ másik felén, a jog oldaláról is kialakultak intézményei. Az előbbi jogpolitikai szférától eltérően itt nem a kormány/ellenzék kódja és ennek értékdimenziójában kialakult ideológiai tételek, pártmaximák dominálnak, hanem a jog bináris kódjának dominanciája itt még megmarad. Am e mellé egyre inkább felerősödik a mindenkor alkotandó új jogi megoldások társadalmi kihatásaiban való gondolkodás. A tisztább jogdogmatikához képest, amely döntően az új jogi megoldások rendszertani beilleszthetősége és meglévő alapelvi ill. dogmatikai kategóriakészlet bővíthetősége oldaláról figyeli az új jogszabályokat, fontosabb bírói eseti döntéseket, másrészt konstruál maga is hipotetikus jogeseteket a dogmatikai rendszer mindenoldalú próbára tévése érdekében, tehát ehhez képest a jogpolitikában a következményeken orientálódás jobban a középpontba lép. Figyelemmel van ugyan a jogpolitikai vita is az adott jogterület dogmatikai distinkcióira és ezek vonzataira, de e szempontváltás révén új distinkciók is fontossá válnak nála. Pl. a büntető-jogpolitikai vitákban az áruházi kislopás, mint külön kategória vetődik fel, mert az itteni elkövetők nagy többsége egyáltalán nem bűnöző, és bár dogmatikailag a tényálláselemei megegyezhetnek a megrögzött bűnözők által elkövetett bűncselekményekkel, de e "szociológiai" különbség révén jogpolitikailag külön kezelendővé válik (Hassemer 1987). Egy centralizált ügyészség esetén ezt be is építhetik a büntetőbíráskodásba oly módon, hogy a "társadalomra veszélyesség" jogpolitikai kategória szuverén kezelésének jogát megkapja ez a szerv, és a pontosan cizellált jogdogmatikai kategóriák bizonyos fokig már csak díszítő elemként funkcionálnak. Ebben az esetben a jogdogmatika "jogpolitikai felpuhításáról" van szó, amelynek jogtisztelőbb alternatívája lehet, ha ezeket a jogpolitikailag kívánatos differenciákat inkább a jogdogmatika további bővítésével igyekszünk a bíráskodásba átvinni.

Jelezni kell még, hogy külön jogpolitikai és külön jogdogmatikai stábok, viták, mechanizmusok csak ott különülnek el, ahol a jogi szféra aktorait átítató jogkonceptió lokalizálja-neutralizálja a jogtudósokat a par excellence politizálástól. Az állandóan primér etikai elveken orientálódó jogtudós gárda és az így szocializált bírói és jogász rétegek esetén a következményen orientálódás mindent maga alá rendelővé válik, és ekkor a jog belseje maga is jogpolitikailag átítatódik. Jogdogmatikai-rendszerező tevékenység így - e jogkonceptió dominálása mellett - mint deviancia merül fel, és ekkor a heroikus-aktivista "progresszív" bíró és politizáló jogtudós válik a követendő mintává. Másik irányú torzulást a múlt századi német Begriffsjurisprudenz mutatja, amely jogkonceptiójánál fogva a neutrális jogdogmatikán kívül semmit nem volt hajlandó jogász tevékenységnek elismerni, és egy-egy jogi kódex összeállításánál kizárólagosan elegendőnek látta a jogdogmatikai-rendszerező munkák eredményeinek összefoglalását (Coing 1960:8). Mint egy korábbi fejezetben említettük, ennek eredménye volt a német BGB első tervezete, amely a gyakorló bírák előtt mint "jogtudósi szörnyszülött" jelent meg.

A mai komplex nyugati jogrendszerekben mindenhol létrejöttek azok a jogpolitikai mechanizmusok, amelyek kiegészítve a pártpolitika felőli határon kiépült jogpolitikai tevékenységet, a jogdogmatika eredményeit transzformálják a politika felé. Ennek központi intézményeit egyrészt az egyes jogász szakmák egyesületei és ezek által kiadott folyóiratok, szaklapok adják, másrészt az adott ország egész jogászságát átfogó országos jogászegyesületek. Így Németországban az utóbbi évtizedekben a bírakat és az ügyészeket Német Bírószövetség tömöríti, lapjuk a Deutsche Richterzeitung színvonalas jogelméleti és jogtörténeti értekezéseket is leközl, de nagy többségükben ezek a cikkek a hatályos jogot és a jogi szférát érintő aktuális változtatási javaslatokat vagy ezekkel vitatkozó ellenjavaslatokat tartalmaznak. Pl. a jogászképzés évek óta futó téma, és különböző modellek előnyei-hátrányai sok-sok

cikkben váltak ismertté és alakítottak ki tábornegoszlásokat e lap hasábjain. Ugyanígy a bírósági tanácsokban a döntéseknél az esetleges kisebbségi vélemény nyilvánosságra hozatalának kérdése, ennek hatásai a jogtovábbfejlesztésre, a bírói jog szerepnövekedése ennek következtében hasonlóképpen hosszú vitákat kavartak.

Az *Ügyvédszövetség* szintén nagyon aktív a jogpolitika kérdéseiben, éves közgyűléseiken rendszeresen körbejárnak néhány alapvető témát perjogi kérdésekben, az igazságszolgáltatás alapvető szervezeti problémáit és megoldási alternatíváikat. Lapjuk az "Anwaltsblatt" összehasonlító jogi elemzések tömegével figyeli a többi ország jogászságának belső struktúráját, az ügyvédség tevékenységi formáit etc.

Leghatásosabb német jogászegyesületnek azonban messze a "*Deutsche Juristentag*" számít. Ez a szerv az egész német jogászság intézményeként működik - múlt század közepén alapítva - és különösen az egyetemi jogászság és a felsőbíróságok tagjai aktívak kétévenkénti közgyűléseiken (Dilcher 1980: 15). Bár bizonyos felső kontroll a DJT elnöksége részéről jellemzi a mindig soron következő közgyűlések tematikájának összeállítását és referátumtartásra felkéréseket, de egy körlevél nyomán mindenki beküldhet témajavaslatokat, és végül ezek szelekciója után áll össze a kétévenkénti közgyűlések tematikája. A többnapos konferenciák szekcióülései után lezárásként többségi szavazatokkal ajánlásokat fogadnak el egy sor megvitatott témában, amelyeket megküldenek a parlamenti pártfrakcióknak, a tartományi és a szövetségi igazságügyi minisztériumoknak. Dilcher elemzése szerint 1960-1980 között ezek az ajánlások egy sor esetben kimutathatóan a futó releváns törvényjavaslatok átalakulásához vezettek, vagy új törvényelőkészítések elkezdését inspirálták (Dilcher 1980: 89-95). A DJT-nek ezek a konferencia vitái és ajánlásai sűrítve mutatják a jog belseje felől számtalan szálon futó és a tisztább jogdogmatikai tevékenységet transzformáló jogpolitikai szféra jellemzőit. Az ajánlások rendszeres publikálása mellett minden DJT-konferencia után az ott elhangzott referátumokat egy kötetben kiadják, és ezek elemzése szintén jól mutatja a jogpolitikai transzformáció induló szakaszát, különösen ha a vizsgálódó a pártpolitikai szféra felőli jogpolitikai stábok anyagaival ütközteti ezeket.

A jogdogmatika, jogpolitika és a tiszta pártpolitizálás így elkülönül, és a jogpolitika mechanizmusainak belső kettéoszlása még tovább növeli a jog és a politika intézményrendszerei közötti átmenetek lépcsőfokait. Ezek a kimutatható lokalizálódásokat azonban árnyaltabban tudjuk szemügyre venni, ha az alapjogi alkotmánybíráskodás növekvő súlyát is bevonjuk a vizsgálódásba. Az ezzel foglalkozó fejezetben jeleztük, hogy az alapjogi alkotmánybíráskodásban a dogmatikai kötöttség egy sor esetben csekély fokú, és jobban előtérbe kerülnek az absztraktan megfogalmazott ill. priméren etikai-társadalmi mérlegelési szempontok. A jogpolitika helyét vizsgálva ez úgy jelenik meg, hogy az alapjogi bíráskodás felülbíró hatásának növekedése esetén az egyszerű jogterületek elkülönült jogdogmatikai és jogpolitikai rétegei jobban összezsúsznak egy diffúzabb jogpolitikai szférában. Ill. azokban a jogkoncepciókban, melyek középpontjában ez a jogréteg (alapjogok, jogelvek) áll, ott a jogdogmatika leértékelődik és egy átpolitizáltabb jogász tevékenység válik mintaértékűvé. (Így Dworkin vagy a német Alexy, Dreier, Kriele jogkoncepciói említethetők itt.) Az alapjogokban benne rejlő jogpolitizáló hatás féken tartására és a neutrálisabb jogdogmatika szerepének szinten tartására így megítélésünk szerint elengedhetetlen az alkotmánybíróság tagjai többségének a bírói karból rekrutálása, amely a korábbi praxis stabilabb jogászibb rögzítése mellett a pártpolitizálástól távolmaradást is jobban biztosítani tudja.

Végül, ha definíciószerűen összegezni akarjuk a jogpolitika helyét a jog szerkezetében, akkor olyan tevékenységként jellemezhetjük, amely az egyes szabályozási modellek társadalmi következményeinek középpontba emelésével a jogi



szabályozásokat csak részben vonatkoztatja a jogdogmatika belső distinkcióira, kategóriakészletére, és másrészt a társadalom egyes rétegei közötti differenciákat emeli be a vizsgálódásba az egyes szabályozási modellek értékelésére. Vagyis a *politikailag artikulált társadalmi differenciákkal* veti össze a jogpolitika az egyes szabályozási alternatívákat, míg a jogdogmatikai-jogtudományi tevékenységben a rendszertani beilleszthetőség a fő szempont. A jog és a politika eltérő értékelési szempontjainak távolságát a jogpolitika két transzformáló szférára szakadva közelíti. A "jogászai" jogpolitikai szféra a jog határai felől főként a nagy jogászegyesületekre, ezek folyóirataira, konferenciáira épült, a "pártpolitikai" jogpolitizálás szférája a parlamenti pártfrakciókban és ezek tudományos segédszolgálataiban kapott helyet. A jog politikai befolyásolása, másrészt a pusztán pártpolitizálás jogi megszelídítése és összekötése a rögzítődött bírói gyakorlattal ill. jogdogmatikai réteggel csak így válik konszolidáltan lehetővé.

## **XXI. fejezet**

### **A bírói hatalom**

A nyugat-európai és különösen az amerikai politikatudományi irodalom egyik kiemelt témáját jelenti a bírói hatalom elemzése, és ennek fontossága látványosan megjelent a nyilvánosság előtt is, amikor a 2000-ben lezajlott amerikai elnökválasztást végül is a bíróságok döntötték el, és nyilvánították George W. Bush-t az Egyesült Államok elnökének. A bírói döntések jogon túli szerepe és politikai hatalmat jelentő szerveződése a magyar politológiai irodalomban csak kevésbé elemzett témát jelent, és ebben a fejezetben csak röviden kívánunk foglalkozni e témával (bővebben lásd Pokol 2003).

#### **1. A bírói hatalom expanziója**

Az egyes bírói ítélkezési függetlenségén túl a bírói szféra egészének hatalmi jellege hosszú ideig csak a hatalmi ágak megosztásán felépülő Egyesült Államokban merült fel. Európa nyugati felén az államhatalom demokratizálódása az angol parlamentarizmus egységes hatalmi szerkezetét átvéve ment végbe fokozatosan az 1800-as évektől, noha egyes ellensúlyokat a parlamenti többség kormányával szemben azért különböző fokban beépítettek egyes kontinentális országokban, különösen a XX. század közepétől kezdve (lásd Loewentstein 1967). Ez azonban nem jelentett változást abban az irányban, hogy az egyedi bírói ítélkezési függetlenségen túl a bírói szférának önálló hatalmi jelleget adtak volna. Az utóbbi években, az 1980-as évektől, de szélesebben különösen az 1990-es évektől láthatók törekvések egy sor országban, hogy egyrészt önálló hatalmi ágban elkülönítsék a bírói szférát, másrészt a társadalomvezérlési politikai küzdelemben szerephez juttassák. Ez a változás az Egyesült Államokban indult meg az 1950-es évek végén, ahol bár alkotmányjogi konstrukció szempontjából mindig is lehetett beszélni bírói hatalomról, de a politikai küzdelmekből - egy-két rövid időszaktól eltekintve - kimaradt eddig az időpontig. Az itt kialakult tapasztalatok megmutatták a parlamenti választások szeszélyes fordulataival szembeni csillapító erőt, illetve a választások politikai eredményeinek korrigálási lehetőségeit a bírói hatalom révén, és a második világháború után a győztes Egyesült Államok tudatosan ebbe az irányba ösztönözte a legyőzött államokat új alkotmányi berendezkedésük kialakításánál. Széles hatáskörrel rendelkező alkotmánybíróságok és bizonyos hatalmi megosztás a parlamenti többség kormányával szemben - ebben lehetett összefoglalni a német és az olasz alkotmányi újrendezés főbb elemeit ebben a korszakban. Ezen túli bírói hatalom Olaszországban bontakozott ki az 1950-es években, majd - ezt a példát és az itteni tapasztalatokat is alapul véve - az 1970-es évek közepétől a sok évtizedes diktatúrák bukásával Spanyolországban és Portugáliában mentek el ebbe az irányba. A "bírói hatalommal megszelídített demokrácia" tapasztalatai ezekben az országokban kedvező fogadtatásra találtak a

befolyásos nemzetközi politikai tervezők és elemzők körében, és különösen az Egyesült Államokból kiinduló ösztönzések ebbe az irányba igyekeztek terelni a diktatúrától a demokrácia felé igyekvő országok állami berendezkedését. A '90-es évek elejétől két térség országai estek ebbe a körbe, a latin-amerikai országok illetve a szovjet birodalom széthullása menetében leszakadt új közép-kelet-európai országok, így Magyarország is.

Ezek mellett jelezni kell, hogy 1994-től bizonyos elmozdulás az önszerveződő bírói hatalom felé Franciaországban is történt. Ekkor egy alkotmánymódosítással átalakították itt a köztársági elnök mellett korábban csak tanácsadó szerepet betöltő Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot, és egyik szekciójában a bírák számára, másik szekciójában az ügyészek számára építettek ki önkormányzati csúcsszervet. A bírói szekciót - a köztársasági elnök vezetői és az igazságügyminiszter vezetőhelyettesi posztja mellett - a bírói kar által választott öt bíró és egy államtanács által választott bíró, illetve a köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés elnöke, és a Szenátus elnöke által kinevezett egy-egy tag alkotja. A többség így – az államtanács által delegált bírót is ide számítva – bírákból áll, a belső bírói kar által megválasztva, és ez a szerv végzi 1994-óta a fontosabb bírósági vezetők kinevezését, és a bírák fegyelmi ügyeiben a vizsgálatot. Az ügyészi szekció ugyanígy épül fel, azzal az eltéréssel, hogy itt az öt ügyész tagot az ügyészek választják. Ám ez a szekció csak véleményezi az ügyészi kinevezéseket és az ügyészekkel szembeni fegyelmi ügyeket, ezért az ügyészség nem érte el a bírói szféra önszerveződésének szintjét (lásd a francia alkotmány 65. cikkelyét, ill. Hammergren 1998). Az elmúlt években ezek hatására a "politikai felelősség kriminalizálása" terén látható erőteljesebb szerepvállalás a francia ügyészi és bírói szféra felől a többi hatalmi ággal szemben.

A jelzett országokban a bírói hatalom szerkezete, összetevői és funkciói több szempontból eltérően alakultak, és e hatalom többi hatalmi ághoz mért súlya is különböző az egyes országokban. A legnagyobb súlyt és a legmélyebb hatást a társadalomvezérlésre az Egyesült Államokban ért el a bírói hatalom, ezért érdemesnek tűnik ezzel kezdeni az elemzést. Európában az olasz bírói hatalom vívott ki magának rendkívüli méreteket, Spanyolország és Portugália csak bizonyos szintig jutott el ezen a téren. Latin-Amerikában az 1980-as évek végétől - az USA ösztönzésére - egy sor országban elkezdtek átvinni a súlypontot a társadalomvezérlésben a bírói szféra felé, a képviselői demokrácia és a törvényhozás helyett, így törekedve egy stabilabb állapot elérésére. Itt különösen Costa Rica és Kolumbia jutott messze a bírói hatalom középpontba állításában. Közép-Kelet-Európa új demokráciáiban az 1990-es évek elejétől indultak el törekvések az e térségben hagyomány nélküli bírói hatalom létrehozására, és a '90-es évek végére elsősorban Magyarországon ment végbe a legradikálisabban váltás ebben az irányban, illetve kisebb mértékben a lengyelek követtek bennünket ezen az úton.

### **1.1. A bírói hatalom összetevői az Egyesült Államokban**

Az Egyesült Államok szövetségi szintű bírói karának hatalma három fontos jellemzővel írható le: 1) A megválasztásuk után a szövetségi bírák életük végéig elmozdíthatatlanok és teljes mértékben függetlenek minden más államhatalmi szervtől. 2) Ez a bírói szféra nagymértékben átpolitizált bírói csoportokkal rendelkezik, melyek politikai táborokként állnak szemben egymással, lényegében megismételve a társadalom politikai megoszlását. 3) Nagyfokú ítélkezési

mérlegelési szabadság alakult ki körükben, egyrészt a törvények és más jogszabályok szabad értelmezése, másrészt a jogi viták közvetlenül alkotmányi rendelkezés alapján eldöntésének lehetősége révén, mivel az absztrakt alkotmányi rendelkezések tág teret adnak a bírák politikai és más értékpreferenciái alapján való ítélezésére. Vagyis *független, átpolitizált és tág mérlegelési lehetőség szerint ítélező bírák hatalmaként* írható le az Egyesült Államok bírói hatalmi ága. E három összetevő mellett a szövetségi Legfelsőbb Bíróság hatalmát az növeli tovább, hogy egy 1925-ös törvénymódosítással kiemelték a rendes fellebbezési eljárásból, és azóta önmaga dönti el, milyen ügyeket von maga elé döntésre. Az eltelt évtizedek tapasztalatai szerint ez a módosítás drámai módomban megnövelte a legfőbb bírói fórum hatalmát és politikai hatókörét.

Ezek e jellemzők fokozatosan alakultak ki, és míg a többi államhatalmi szervtől való függetlenség már az 1800-as évektől létezett, a másik két jellemző csak az 1950-es évek után vált meghatározóvá. Az első lökést ehhez az a politikai stratégiai váltás adta, mely az amerikai társadalom tőkés csoportjainak küzdelmeiben ment végbe az 1930-as évektől. A szövetségi szintű, kongresszusi törvényhozásban és a tagállami törvényhozásokban a mezőgazdasági-ipari tőke fennálló állapotokhoz ragaszkodó erőinek domináló szerepe megtörhetetlennek bizonyult a kereskedelmi-pénzügyi tőkéscsoportok számára, míg az utóbbiak ezzel szemben a média szférájában és a szellemi-kulturális szférákban tudtak kiépíteni maguknak erős hátteret. Ez a politikai erőmegoszlás ösztönözte a pénzügyi-banki köröket - már a XX. század első évtizedeitől kezdve - arra, hogy *a törvényhozással szemben az alkotmányra és az alkotmánybíráskodásra támaszkodva igyekezzenek átformálni a fennálló állapotokat*, és a masszív amerikai többséggel szemben a kisebbségeket felkarolva jussanak meghatározó pozíciókhoz (lásd Epp 1998:9-32). Miután az Earl Warren által vezetett szövetségi Legfelsőbb Bíróságban az 1950-es évek végére többségbe kerültek az ezt támogató bírák, beindult az utólag “alapjogi forradalom”-nak nevezett átalakulás. Ennek lényege volt, hogy a mindennapi bírói perekben az ítélezést egyrészt közvetlenül az alkotmányos alapjogokra ültették, másrészt a társadalom alapvető kérdéseiben a döntéseket - a kongresszusi döntések helyett - a legfőbb szintű bírói ítéletekkel igyekeztek meghozni. Ez a jelenség - az 1960-as évek demokrata elnöki adminisztrációjának lelkes támogatásával - az egész szövetségi bírói kart megragadta, és ezzel megtörtént a törvényszövegekhez kötött ítélezés átalakítása szabad mérlegeléssé. Ennek másik oldala volt a szintén főként pénzügyi-banki körök által szponzorált “közérdekű ügyvédi irodák”, “emberjogi alapítványok” stb. létrehozatala, amelyek a mindennapi perlések tömegét “alkotmányjogi perléssé” igyekeztek átalakítani (lásd Scheingold 1998; magyar nyelven Pokol 2000).

A szövetségi Legfelsőbb Bíróság az 1900-as évek elejéig a szövetségi szintű perek fellebbezési eljárásában a rendes legfelső fórumot jelentette, ám a megnövekedett pertömeg miatt 1916-tól törvénymódosítások lehetővé tették, hogy egyes jogterületeken önmaguk döntsenek az ügy tárgyalásáról vagy ennek visszautasításáról, ha lényegesebb jogi kérdés nem volt az adott ügyben. Ez a döntési szabadság növekedett meg 1925-től, amikor teljes mértékben a legfőbb bírói fórum bírúira bízta, hogy mely ügyeket engedik maguk elé döntésre (Buchman 2001:2-4). A törvényhozók szándéka szerint ez csak egy technikai változás lett volna, ám ténylegesen ez a legfőbb bírói fórum politikai hatalmának óriási növekedésére vezetett. Ennek révén ugyanis tetszés szerint alakították a döntési terhüket, míg korábban a perlő felek fellebbezési kedvétől függött a munkaterhük nagysága és ez sokezres ügytömeget jelentett minden évben számukra. Ettől kezdve évi 100-120 döntés lett a legfőbb bírói fórum éves döntési terhe, rendszerint ennyit fogadnak el évente döntésre a sok-sok eléjük terjesztett kérelemből. Ez a *szelektálási hatalom* pedig lehetővé tette számukra, hogy csak

azokat az ügyeket vonják maguk elé, melyek országos politikai jelentőségűek, és széles tömegek számára fontos dolgokban mondja ki a legfőbb bírói jogot. Az 1925-ös törvénymódosítás előtt a bírák érvelése szerint ez ugyan csak a döntések alaposabb körüljárását teszi majd lehetővé számukra, de ténylegesen a törvényszöveghez kötöttségük így kezdett elporladni, és vált lehetővé, hogy a törvényszövegek mögött “átfogó elveket”, “alkotmányos célokat” stb. keressenek, és ezzel a törvényszövegtől egyre inkább eltávolodtak. A legfőbb bírói fórum nagyobb politikai súlya és hatalma pedig az ő döntéseiktől függő alsóbb szintű bírói kar számára is a törvényszövegtől való eltávolodást hozta létre. Ez a változás így a szabadabb bírói döntés létrejöttének egyik fontos előfeltételévé vált.

A szabad bírói ítélkezés kialakításával párhuzamosan megindult a bírói kar erőteljes átpolitizálódása is. Csak megfelelő irányban “nyitott” (“máskéntgondolkodó”) bíró képes kihasználni - a mögöttes politikai csoportok számára kedvezően - a tág mérlegelést megengedő ítélkezést, ezért az 1960-as években megindult azoknak az egyetemi professzoroknak, ügyvédeknek a bírói kinevezése, akiknél garantáltan a liberális-demokrata ítélkezés volt várható. Visszahatásképpen azonban - miután az 1970-es években már látható volt, hogy az “emberjogi” ideológia leple alatt meghatározott politikai erők előrenyomulása történik - a republikánus elnöki adminisztrációk is tudatosan olyan jogászprofesszorokkal, ügyvédekkel igyekeztek feltölteni a felszabaduló bírói posztokat, akik garantáltan szemben álltak a balliberális emberjogi ítélkezéssel. Mindez oda-vissza váltakozva elvezetett az élethossziglan kinevezett szövetségi bírói karban ahhoz, hogy az 1990-es évek elejére már a legmélyebben egymással szembenálló bírói politikai táborok alakultak ki, és a bírói kiválasztás elsődleges szempontjává a politikai hovatartozás vált. Így a törvényhozástól és a végrehajtó hatalomtól ugyan független, de nem elfogulatlan bírói kar gyakorolja az Egyesült Államokban ma már a kivívott tág mérlegelésen nyugvó ítélkezést. A társadalom alapkérdéseit, fő politikai dilemmáit pedig - tetszőleges alkotmányi “célokat”, “alapelveket” kreálva – a legfőbb bírói szint elé lehet terjeszteni döntésre, és ez ellen semmit nem tehet sem a kongresszusi többség, sem az elnöki végrehajtó hatalom. Ahhoz, hogy a központi állami szervek a saját javukra biztosítsák a legfőbb bírói fórum többségét az egyes ítéletek meghozatalakor, lobbizniuk kell, ügyvédek, segítő jogászprofesszorokat, baráti tömegmédiumi híradásokat kell biztosítaniuk. De persze republikánus elnöki adminisztráció ritkán tudja maga felé hangolni a legfőbb bírói fórumot, ha abban éppen liberális többség van, de fordítva is - és az utóbbi években már sokszor ez volt a helyzet - ha demokrata elnöki apparátussal szemben konzervatív többség van ott (Shapiro 1994). Az a politikai erő, akinek ez az állapot éppen kedvező, mint “független bírói hatalmat” ünnepli a számára kedvező felsőbírósági döntéseket, de az elfogulatlan elemző tudja, hogy itt a bírói hatalom politikai többsége döntött a végrehajtó hatalmat éppen birtokló, ellenséges politikai erővel szemben.

Érdekesen alakult az egész “alapjogi forradalom” mögötti konstelláció az elmúlt években. Amíg ugyanis az első években a pénzügyi-banki körök által kiépített alapítványi, ügyvédi és “emberjogi” ideológiai háttér profitálni tudott a politikai küzdelmi terep áttevődéséből a törvényhozási szférából a bírói szférába, és számukra kedvező társadalmi átalakulásokat és erőeltolódásokat tudtak létrehozni, addig az 1980-as évek elejétől már mind masszívabban a konzervatív-jobboldali politikai körök tudtak teret nyerni a bírói szférában és a jogi infrastruktúra többi részén. Ezzel egy erőegyensúly-kiegyenlítődés látszik létrejönni a bírói hatalmi csoportokon belül, ami egyszerűen megismétli a többi hatalmi szinten meglévő tábornegoszlásokat. Mindez, ha nem is vitte vissza a bírói hatalom fontosságát, de a korábbi évtizedek bírói hatalmi expanzióját megakasztotta. Ma már egy hatalmi csoportnak sem különösen kedvezőbb az Egyesült Államokban a törvényhozási

küzdelmek helyett a bírói szférán belül megvívni a számára fontos társadalmi-politikai harcokat.

## 1.2. Az olasz bírói hatalom

Olaszországban hosszú ideig a kontinentális Európában megszokott bírói szféra volt a jellemző: a törvények és a jogszabályok szövegét és a jogdogmatikai kategóriák iránymutatásait hűségesen követő bírói kultúra, depolitizált bírói kar és a bírói igazgatás igazságügyi minisztériumi kezelése. Az ettől való elmozdulás a II. világháborút közvetlenül követő évektől indult meg. Ez a történet jól mutatja az e téren több országban is felmerülő közvetlen okokat, és lefolyást. Több dél-európai ország fejleményeit együtt szemlélve, tézisszerűen leszögezhetjük, hogy ha egy ország bírói kara politikai értékeállítódásait tekintve - még ha a napi politikai küzdelmekbe nem is száll be - közelebb áll egy domináns politikai erőhöz, és másik oldalról a parlamenti párterőviszonyok instabilitása változó parlamenti többséget valószínűsít, akkor az adott domináns párt kihasználva pillanatnyi parlamenti többségét - igyekszik a bírói kart leszakítani a mindenkori kormánytöbbségtől, bízva benne, hogy az önállósított bírói hatalom affinitása felé majd az ő pozícióját erősíti, míg a következő kormányok mögött álló politikai erők hozzáférést a bírói karhoz ezzel meg tudja gátolni. Olaszországban ez volt a helyzet az 1940-es évek végén, és az olasz kereszténydemokraták elérték, hogy az alkotmányba bekerüljön a bírói önkormányzat, ezzel a bírói szféra elszigetelése a mindenkori kormányzattól. Ám miután az 1948-as választáson stabil többséggel jutottak, és valószínűsíthető is volt a több cikluson keresztüli többség biztosítása, már nem volt számukra sürgős ennek konkrét megvalósítása, és csak tizenegy év után, 1959-ben hozták létre a Legfelsőbb Bírói Tanácsot, mint önkormányzati csúcsszervet, amikor a választások a hegemon pozíció megingását kezdték mutatni. Ezzel szemben a bírói karon belül politikai szimpátiával nem rendelkező kommunisták és szocialisták, mint a parlamentáris kormányforma "autoritárius eltorzítását" értékelték azt, hogy a parlamenti többségtől elszakítva, a bírói karon belüli választáshoz kötötték a e csúcsszerv tagjainak megválasztását (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001:26). Nem sokáig tartott azonban ez a helyzet, mert ahogy a korábbi szűk jogászság és bírói létszám rohamosan bővülni kezdett az 1960-as évektől kezdve - a jog növekvő fontossága miatt a mindennapi konfliktusmegoldásokban - a felduzzadó bírói kar belső konfliktusai az idősebb felsőbírói állomány konzervatívabb beállítottsága és a nagy létszámú fiatalabb alsóbírói bírák baloldali aktivizmusa között átfordították a belső politikai táborok erőviszonyait. Ennek első lépése volt, hogy az aktivista, baloldali szimpátiával rendelkező fiatalabb bírák létrehozták önálló bírói egyesületüket, amely szervezni kezdte a Legfelsőbb Bírói Tanácsba az aktivista bírák megválasztását a belső bírói választásokon. A következő lépésként ez az egyesület szoros kapcsolatokat kezdett kiépíteni a kommunista, kisebb mértékben a szocialista parlamenti frakció tagjaival. Ezután a legfőbb bírói önkormányzati testület – éles belső politikai megosztásban és állandó küzdelmekben - a szerint hozta meg döntéseit a bírói előmenetelben és a felsőbírói posztokra a kinevezésekben, hogy politikailag milyen oldalon exponálta magát korábban a jelölt. Ebben a rendszerben aztán a bírói előmenetel egyre inkább a politikai táborhoz csatlakozástól vált függővé, és mindezek következtében az 1990-es évek elejére a legteljesebb mértékben átpolitizálódott az olasz bírói kar, és belsőleg nyílt harcban álló szervezetekre bomlott ("barna bírák" és "vörös bírák" - mondja a közvéleményben kialakult szlogen), melyek a legfőbb bírói önkormányzatban is éles harcban állnak egymással (Horváth 2000:5; Ferrarese 2001:7-8).

A független és átpolitizált bírói kar képe így Olaszországban teljesen megfelel az Egyesült Államokban vázoltaknak, ám két körülmény más irányt adott az olasz bírói hatalom kibontakozásához. Az egyik körülményt az jelentette, hogy a legfőbb ítélkező fórumot jelentő Kasszációs Bíróság meggátolta az olaszoknál az egyedi bírói ítélkezés “alkotmányjogiasítását”, vagyis az ítéleteknek közvetlenül a tág mérlegelést lehetővé tevő alkotmányi “célokra”, “alapelvekre” stb. alapozását. Ezt oly módon tette, hogy három rétegre bontotta az alkotmány szövegét: programot adó normákra, melyek csak a törvényhozás felé adnak a későbbi törvények tartalma tekintetében útmutatást; végrehajtandó normákra, melyek ugyan már tartalmazznak alkotmányi rendelkezéseket, de ezeket törvényeknek kell konkretizálni, és a bírák a törvényekben konkretizált normákat kötelesek alkalmazni nem közvetlenül az alkotmánynak e normáit; végül a közvetlenül hatályos normák jelentik az alkotmány szövegének harmadik rétegét, melyeket a bírák közvetlenül alkalmazhatnak ítélkezésükben. Mivel a legutóbbiak a konkrét rendelkezéseket jelentenek, pontos szituációkra szabva, és nem elvont célokat, a bírák nem kaptak szabadságot a “kreatív” alkotmányértelmezésre, amellyel az amerikai bírák felszabadították magukat a törvények kötöttségei alól. Ennek révén tehát az átpolitizálódott olasz bírói hatalom nem tudott beleszólni a társadalomvezérlés alapvető kérdéseibe, kötve maradt a parlament törvényeihez.

A kitörést egy másik sajátos olasz körülmény tette lehetővé az itteni bírói hatalom politikai szerepjátásában. Itt ugyanis az 1970-es évektől kezdve egyre inkább közelíteni kezdték az ügyészek jogállását a bírákéhoz azért, hogy a maffiák és a szervezett bűnözés elleni harcban az ügyészek szabadabb kezet kapjanak az esetleg korrumpálódott állami tisztségviselőkkel szemben. Ennek során az ügyészi és a bírói képzés, majd utána a hivatásrendi szervezeteik is teljes mértékben összefonódtak, és az ügyészi szervezet is a legteljesebben elszakításra került a kormányzattól. A vázoltak szerint pedig ez a bírói-ügyészi szervezet az összefonódás mellett a legerőteljesebben átpolitizálódott. Szemben ugyanis a legtöbb nyugat-európai országgal, itt a bírának és az ügyészeknek nincs megtiltva a nyílt politikai fellépés és párttiszségek vállalása. Így sokszor a “vörös” bírák csapnak össze utcai tüntetési menetekben a “barna” bírakkal, de ugyanígy a pártszínekben vállalt parlamenti képviselőség is belefér az olasz bírói-ügyészi karrierbe (lásd Ferrarese 2001; Horváth 2000).

Nos, ez az ügyészi-bírói hatalom hozta létre 1992-től a “politikai felelősség kriminalizálását”, amely akkor a Tiszta Kezek mozgalma révén megbuktatta az egész addigi politikai elitet, kivéve a kommunistákat, akiket jórészt kizárt ez a politikai elit. A szocialisták ugyan kezdetben együttműködtek az aktivista baloldali bírakkal a kereszténydemokraták kormányzása idején, de az 1980-es évek közepétől Benitto Craxi vezetésével a kormányon megpróbálták visszaszorítani a kibomlott bírói hatalmat. Például a bírák polgári jogi felelősségét igyekeztek megteremteni törvénymódosításokkal, ezzel nagy bírói szembefordulást kiváltva (Guarnieri/Magalhaes 2001:46). A Tiszta Kezek tevékenysége megroppantotta a korábbi politikai elitet, és ezután még a régi erők közül egyedül maradt kommunistákkal versengő új jobboldali erőt, a Berlusconi által alakított új pártot is meg tudták fosztani egyszer fosztani a kormányhatalomtól. A politikai küzdelem büntetőjogi sikra terelése az az olasz specialitás, amelyet a más hatalmi ágaktól független és átpolitizálódott olasz bírói hatalom tesz hozzá az olasz hatalmi harcokhoz, ezzel mintát is adva más országokban folyó bírói hatalmi szerveződéseknek.

Még egy nagyon fontos eltérést kell említeni az olasz bírói hatalom és az Egyesült Államokban található párja között, és ez érvényes a többi európai és latin-amerikai bírói hatalom vonatkozásában is szemben az Egyesült Államokban található

helyzettel. Az eltérés lényege, hogy míg az Egyesült Államokban az országos szintű bírói hatalmat gyakorló szövetségi bírói kar nem tudja az egyedi bírakat direkt módon befolyásolni döntéseikben, addig az olaszoknál és a többi jelzett ország bírói szférájában az egyedi bírót - miközben elszakították és függetlenítették a többi hatalmi ág befolyásától - a legmélyebben alávetették a bírói kar önkormányzati testületeinek, és az ezeket uraló bírói-politikai szervezeteknek. Ugyanis mind a bírói kinevezés, mind az előléptetés és karrier illetve jutalmazás egyéb formái felett a bírói hatalom önkormányzati szervei döntenek. Ha egy bírói nem csatlakozik valamelyik belső bírói politikai szervezethez, vagy ha csatlakozik, de ítéleteiben eltér ezek elvárásaitól, esélye sincs komolyabb karrier befutására, de még fegyelmi vizsgálatokra is számíthat ürügyként felhozott más dolgok miatt szankcionálva. Ezzel szemben az Egyesült Államokban a szövetségi bírakat egy életre szólóan nevezik ki, elmozdíthatatlanok, és semmilyen bírói testületnek nincs hatalma felettük. *Összegezve tehát az európai és latin-amerikai országokban az új korporatív bírói hatalomnak való alávetettséget kell kiemelni az egyedi bírák esetében, míg az USA bírói hatalmában nagyobb maradt az egyedi bírák függetlensége az átfogó bírói karral szemben is, nemcsak a végrehajtó és a törvényhozási hatalommal szemben.*

### 1.3. A spanyol bírói hatalom

A kiinduló helyzet hasonló volt a spanyol bírói hatalom megteremtésénél, mint amit az olaszoknál láttunk. A bírói kar, különösen a felső bíróságok bírái nagymértékben konzervatív politikai beállítódással rendelkeztek, és ez itt is maga után vonta, hogy míg a konzervatív párt, az Union del Centro Democratica (UCD) lelkes támogatója volt a bírói karon belüli törekvéseknek a bírói önkormányzatok megteremtésében és ennek a parlamenti többségtől való elszakításban, addig a kommunisták és a szocialisták élesen ellenezték ezt. Az elszakítást támogató konzervatív erők győztek az 1979-es parlamenti választásokon, és különösen mivel kis többséggel tudtak csak kormányozni, a valószínűsíthető későbbi kormányváltás előtt 1980-ban megteremtették a bírói hatalom belső választáson nyugvó önkormányzati csúcsszervét, a Bírói Hatalom Legfelsőbb Tanácsát ("Consejo Superior del Poder Judicial"), és ezzel teljesen elszakították a kormánytól és a törvényhozási többségtől a bírói szférát (Guarnieri/Magalhaes 2001:24 Wellhammer 2000). A bírák által választott 12 hivatásos bíró a Consejo-ban szilárd többséggel rendelkezett, és minden bírói kinevezés, bírósági vezető kinevezés, fegyelmi ügy, áthelyezés stb. e szerv hatáskörébe került. A konzervatív politikai beállítódással rendelkező bírák a Hivatásos Bírák Társaságában domináló súllyal bírtak, és a politikai ellenerők felemelkedésének megakadályozására nagyon magasan állapították meg az új bírói egyesületek létrehozására a minimális tagság létszámát a törvényi rendelkezésekkel, és ez hatásosan ki is védte a bírói kar belső politikai táborokra bomlását a konzervatív többséggel szemben. Ezt a konzervatív bírói dominanciát igyekeztek megtörni az 1983-ban kormányra került szocialisták, akik többségük birtokában 1985-ben végigvitték a Consejo "parlamentarizálását", vagyis a Consejo tagjait ettől kezdve - benne a 12 hivatásos bírót is - a törvényhozás választotta meg. Ez felerősítette a spanyol bírói karon belül a politikai csoportosulások formálódását, és ezek szövetségekötését a közelálló politikai pártokkal, de ez máig nem érte el az olasz bírói kar belső politikai szétszakadozását. Ennek ellenére belső bírói politikai küzdelmek már megjelentek, és például 1999-ben a szocialista irányba húzó Consejo többsége politikailag motivált fegyelmi eljárásokat folytatott le konzervatív hírben álló bírákkal szemben, nagy politikai és közvéleményi viharokat kiváltva (lásd



Guarnieri/Magalhaes 2001:73).

A parlamenti kormányciklusok és a Consejo eltérő ciklusa révén így, ha nem is került vissza a parlamenti kormánytöbbség alá teljesen a spanyol központi bírói önkormányzat, de hosszabb és stabilabb parlamenti többség esetén a bírói szféra a kormánytöbbséghez csatolása végbemegy. Ugyanis, ha két ciklust is kibír egy kormánytöbbség, akkor már ölébe hull a Consejo-ban a tagok újraválasztása, és többségük révén a maguk képére tudják formálni a Consejo-t. Ez a lehetőség, mind az olaszhoz, mind az Egyesült Államok-beli bírói hatalomhoz képest csökkentti az önálló bírói hatalom súlyát Spanyolországban. Csökkentti a hatalmi súlyt az is, hogy itt az ügyészség szilárdan a kormány alá rendeltségben működik, így ha a bírói karon belül fel is bukkan politikai célzattal az aktuális kormánytöbbséggel szembeni akció a bírák oldaláról, az ügyészség nem csatlakozik fel melléjük úgy, ahogy az olaszoknál a "Tiszta Kezek" esetében látható volt. Az ellenben megfigyelhető volt az 1990-es évek első felében, hogy ha a vizsgáló bírói fellépés indult a szocialista kormány tagjai ellen a hatalmi korrupció miatt, akkor az ellenzéki, konzervatív Partido Populare és az El Mundo napilap a legnagyobb nyilvánosságot és támogatást adott ehhez. Persze ez csak ritkán fordult elő a bírói karon belül, mert a legfőbb önkormányzati bírói szervben, a Consejo-ban szilárd többséget a szocialisták töltötték fel, és az ellenzéki konzervatívok inkább azzal vádolták ezekben az években a szocialista kormányt, hogy politikailag motivált fegyelmi és vizsgálati eljárásokat indít a Consejo-ban ülő párthívei révén a neki nem tetszően ítélkező bírák ellen (Guarnieri/Magalhaes 2001:74). De a bírói kar részleges önállósága a kormányzattól abban azért megmutatkozott, hogy az ETA kapcsán a titkos kormányzati cselekmények miatt a belügyminiszter is a vádlottak padjára kerülhetett, és a kormányfőig, Felipe Gonzales-ig felnyúló büntetőper zajlott le 1995-től, és ez is hozzájárult a szocialista kormány bukásához.

Látható tehát, hogy a spanyol bírói hatalom az olaszhoz képest csak részleges függetlenséggel rendelkezik, átpolitizálódása is alacsonyabb az olaszoknál látottakhoz képest. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy bár a "politikai felelősség "kriminalizálása" terén itt is volt előrenyomulás, de itt az olasz helyzethez képest nem az egész politikai rendszer bukását tudták előidézni, csak a kormányt.

A bírói hatalom összetevői között - a függetlenség és az átpolitizálódás mellett - a *bírói ítélkezés szabad mérlegelési alapra* helyeződése a harmadik elem, amit az Egyesült Államok szövetségi bírói hatalma mutat be a legteljesebben, és láttuk, hogy az olaszoknál ez csak korlátozott maradt. Hogy áll a helyzet a spanyolok esetében? A válasz erre az lehet, hogy bár az ítélkezés alkotmányi rendelkezésekre, célokra, alapelvekre átállítása itt szélesebben végbement, mint az olaszoknál, de az Egyesült Államokban megfigyelhető szinttől messze elmaradt. Az állampolgároknak joguk van alkotmányos panasszal ("amparo) élni, ha alkotmányos jogaikban sértve érzik magukat egy állami szerv cselekménye révén, és ezek óriási többsége a gyakorlatban a bírói ítéletek megtámadását jelenti. (Évente kétezer körüli az amparo-k száma a spanyol alkotmánybírák előtt.) Ezzel ugyan a legfelső bírói fórummá váltak az alkotmányörök a rendes bíróságok felett, de a spanyol jogi életben ez megmaradt az egyedi ügyek alkotmánybírói eldöntésének, és nem ment végbe a pereknek az átfogó társadalmi kérdésekben való döntésre felhasználása, ahogy az Egyesült Államokban. Vagyis *szűk jogi kérdések eldöntésévé vált csak az amparo-k gyakorlata, és nem alakult át társadalomvezérlési döntésekké*. Az Egyesült Államokban emberjogi ruhába öltözött politikai aktivista jogászegyesületek, "közérdekű ügyvédi irodák" stb. jöttek léte, és az információk szerint ez a jogászaktivista háttér nem alakult ki a spanyoloknál. Így itt a máskülönböző alkalmas intézményi keret nem fejlődött át az alkotmányi alapú politikai perlés gyakorlatává (lásd ehhez Epp 1998;

Sarat/Scheingold 1998; magyar nyelven Pokol 2000). Ennek ellenére a spanyol bírói karon belül állandóan visszatérő a kritika a bírói ítélkezésbe beavatkozó „átpolitizált alkotmánybírói belenyúlás” miatt (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001:44).

#### 1.4. A portugál bírói hatalom

A diktatúrából demokráciába átmenet Portugáliában nagyobb töréssel ment végbe az 1970-es évek közepétől, mint a spanyoloknál, ahol lényegében az uralkodó elit maga vezette le az átalakulást. A változást levezénylő hadsereg főtiszti karának szerepe a portugáloknál az átalakulásban néhány évig még a parlament felett álló testületben (Conselho da Revolucao) is formát öltött, és csak 1982-től jött létre a választott főhatalom korlátlansága (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001:24). A bírói szférát illetően a kiinduló helyzet ugyanaz volt, mint a spanyoloknál láttuk: a jogszabályok szövegéhez tapadó és apolitikus bírói kar, amely értékeit tekintve konzervatív irányba húzott, és ezért a konzervatívabb politikai erők a bírói kar parlamenti többségtől elszakításáért szálltak síkra (ide tartozott a középjobb Partido Populare Democratico - PPD/PSD - és a konzervatív Centro Demorcratico Social – CDS) ezzel szemben a szocialisták és a kommunisták itt is a bírói önkormányzati testület parlamenti többség általi választását támogatták. A parlamenti erőviszonyok ekkor a jobbközép és konzervatív erőknek kedveztek, és így a bírói szféra 1976-ban önálló legfőbb önkormányzati testületben összefuttatva leszakításra került a mindenkori parlamenti kormánytöbbségtől. A spanyoloktól eltérően azonban a '80-as években domináló szocialisták nem tudták végigvinni e szerv „vissza-parlamentarizálását”, és megmaradt e szerv tagjai többségének bírák általi, belső választása. De nem csak a bírói hatalom csúcsa maradt független a mindenkori parlamenti kormánytöbbségtől, az ügyészséget tekintve is széleskörű önállóság jött létre, vagyis e téren inkább az olaszokéhoz hasonló és a kormánytól együttesen elszakított ügyészi-bírói hatalomról lehet itt is beszélni (Guarnieri/Magalhaes 2001:74). Van azonban egy fontos különbség az olasz helyzethez képest a portugál bírói-ügyészi hatalom esetében. Ugyanis szemben az olasz állapotokkal, de még a kevésbé átpolitizálódott spanyol bírói karhoz képest is, a portugál bírói kar teljesen depolitizálódott állapotban maradt az elmúlt évtizedekben, és nem lépett fel soha politikai célzattal a kormánnyal vagy a parlamenti többséggel szemben. Ezzel szemben a függetlenített portugál ügyészi karról ezt nem lehet elmondani. Jelezni kell, hogy ez a függetlenség úgy jött létre, hogy az alkotmány szerint a legfőbb ügyészt a kormányfő és az államfő közösen nevezi ki, és csak együttesen hívhatják vissza. Ez a jogi keret azáltal telt meg reális lehetőséggel a legfőbb ügyész és a neki alárendelt ügyészi hierarchia számára, hogy hosszú évekig szembenálló politikai erők adták e két poszt betöltőit. Tudni kell, hogy a portugál alkotmány a parlamentarizmus szimbolikus jogkörű államfőjéhez képest jóval erősebb államfői hatalmat biztosít a portugál államfő részére, és a kormánytöbbséggel szembenálló parlamenti ellenzék rá támaszkodva komoly pozíciókhoz jut a kormánnyal szemben. A rivalizáló államfő és a kormányhatalom háttéréből érthető, hogy az 1990-es évek közepéig a legfőbb ügyész - és vele az egész ügyészi hierarchia - megközelíthetetlen volt a kormány részéről. Nem így az ellenzék részéről, mert a bebetonozott pozícióban levő legfőbb ügyész, Cunha Rodrigues egyre inkább a kormánnyal szembeni fő ütköző szerepébe nőtt át az 1987-95 közötti időben (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001:75). Az államfő és a parlamenti kormánytöbbség közötti ütközésekben így a legfőbb ügyész és a neki alárendelt ügyészség egyre inkább az ellenzéki politikai erők nézőpontjából kezdte ellátni a feladatait, és az ellenzéki tömegmédiák ünneplése mellett a központi állami vezetők és az állam hivatalnokok korrupciós ügyeinek leleplezése vált az egyik fő tevékenységükké. Ennek azonban gyorsan vége szakadt az 1995-ös szocialista parlamenti választási

győzelemmel, mert ezzel egy politikai tábor kezébe került mind az államfői, mind a kormányfői poszt betöltése, és ez érthetően visszafogta az ügyészeket a “politikai felelősség kriminalizálása” terén.

Politikai szerepet vállalt tehát a portugál ügyészség hosszú éveken át, de fontos kiemelni, hogy az olasztól eltérően ez nem járt az ügyészség belső politikai táborokra bomlásával. Itt inkább csak a karizmatikus és politikai ambíciókat nyíltan kimutató legfőbb ügyészük szerepvállalása és ennek lesugárzása az ügyészi hierarchia lépcsőfokain hozta létre az ügyészi politizálást.

Láttuk a kormánytól való függetlenség helyzetét, az átpolitizálódás mikéntjét, és most azt kell megnézni, hogy mi történt a bírói ítélkezés szabad mérlegelési alapra átállása terén? A bírói-ügyészi hatalom kibomlását ez az aspektus döntő mértékben befolyásolja. Erre röviden az lehet a válasz, hogy a bírói aktivizmus még csekélyebb fokú itt, mint a spanyoloknál láthattuk. Bár az alkotmánybíróság itt is a konkrét perek fellebbezésének utolsó fórumává vált - a pervesztes fél alkotmányossági alapra hivatkozva megtámadhatja a bírói ítéletet - de ez nem vezetett a precíz törvényi jog felett egy ettől elszakadó aktivista jogalakítás felé, ahogy a spanyoloknál sem. Összességében meg lehet állapítani, hogy Portugáliában a szervezetileg és jogi síkon létrehozott bírói hatalom nem vált önálló politikai hatalmi küzdelmi tereppé, az ügyészség ilyen irányba mutat mozgásait - a politikai célzatú vádemelések után - pedig épp a depolitizált bírói kar blokkolta le az eddigiekben.

### **1.5. Bírói hatalom Magyarországon**

A hazai bírói szférát az 1989-es intézményrendszer-váltás során a Nyugat-Európában bevett modell szerint alakították át, és az egyes bírói ítélkezési függetlenségét biztosították. A bírósági igazgatás és a bírói, a bírósági vezetői kinevezés az igazságügyminiszter jogosítványai közé került. A bíróságok vezetőinek széleskörű igazgatási, ügyvitel-szervezési, gazdálkodási jogosítványai az egyes bírák felett és előmenetelük meghatározásában, azonban az ítélkezési függetlenség deklarálása ellenére is informális befolyást adott a bírósági vezetőknek, és így közvetetten az ő kinevezésükben döntő igazságügyminiszter is ráhatással lehetett az ítélkezés alakulásában. A bírói függetlenség fokozása iránti igényt a rendszerváltás követő első években egyrészt ez a probléma ösztönözte. De e mellett legalább akkora ösztönzést jelentett ezen a téren az is, hogy az 1990-es első szabad országgyűlési választásokon egy nemzeti-konzervatív kormány alakult meg, és a rendszerváltás előtti évtizedekben szocializálódott bírói kar túlnyomó része politikai érték-beállítottságát illetően szemben állt ezzel. Mivel ezen túl a társadalmi-gazdasági erőforrások felett rendelkező társadalmi-gazdasági elit döntő része szintén szemben állt ezzel a kormánnyal, az önálló hatalmi ággként való leválasztás a parlamenti kormánytöbbség hatalmával szemben a legnagyobb médiabeli és közvéleményformálói támogatást kapta. Ezzel a háttérrel az alkotmánybíróság határozatok fokozatosan arra kényszerítették a parlamenti törvényhozást, hogy önálló hatalmi ággként engedje különválni a bírói szférát (lásd a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok részletes elemzéséhez Pokol 2002:194-207). Ezek nyomán 1997 végétől a bírói jogállásról és a bírósági igazgatásról új törvények (a 1997. évi LXVI. ill. 1997. évi LVII. évi törvények) jöttek létre, melyek gyökeresen szakítottak a nyugat-európai modellel, és a dél-európai országokban kialakult megoldásokra építették át a hazai bírói szférát.

Láttuk a fejezet első részeiben, hogy a bírói hatalom kibomlásának terjedelme és aktivitása a többi hatalmi ággal szemben akkor a legnagyobb, ha három dimenzióban egyszerre történnek meg változások: egyrészt szervezetiileg leszakad és lezáródik a bírói szféra a többi hatalmi ág felé; másrészt a leszakadt és belső bírói választásokon nyugvó bírói önszerveződésben belső politikai csoportok szerveződnek meg, a bírói kar egy-egy részét közvetlenül szervezve, melyek egymással folyamatos politikai harcokat folytatnak; végül harmadrészt, ha ez a leszakadt, átpolitizálódott bírói kar az ítélkezést szabad mérlegeléssé tudja változtatni az alkotmányjogiasítással, azaz a törvények félretolásával vagy legalábbis ezek szabad alkotmányjogi értelmezésével. Láttuk, hogy ez mindhárom dimenzióban az Egyesült Államokban jött létre (illetve a Legfelsőbb Bíróságra szűkülve Costa Rica-ban és Kolumbiában), és a dél-európai országokban a harmadik dimenzió csonkán maradvá megakadályozta, hogy a bírák és a bírói kar a társadalomvezérlési döntéseket átvegye a többi hatalmi ágtól. Itt inkább csak a "politikai felelősség kriminalizálása" révén tudták előre nyomulni a bírák és a bírákhoz kapcsolt ügyészek, ami tartalmilag azt jelenti, hogy az egyes politikai erők a politikai harcokban az átpolitizálódott bírói hatalmon belül a velük szimpatizáló bírói csoportok révén is igyekeznek megtörni a főbb politikai ellenfeleiket, ahogy azt 1993-tól Olaszországban jól megfigyelhetjük.

Ezek fényében kell szemügyre venni az új magyar bírói hatalom jellemzőit, de már rögtön a kiindulópontban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy e bírói hatalom megszerveződése nálunk még csak a legelején tart, hisz a minden hazai előzmény nélkül létrehozott önszerveződő bírói kar alig néhány éve lépett erre az útra. Így inkább csak a jogi keretek és a jogi rendelkezések elemzését lehet elvégezni, és a keretek tényleges "élettel megtelítése" csak évek múltán várható, melynek irányai ma még nehezen láthatók.

A jogi keretet tekintve mindenesetre a magyar bírói hatalom elszakítása a többi hatalmi ágtól erőteljes, és lényegében az olasz és a portugál helyzetnek megfelelő. (A spanyol bírói hatalmi csúcsszerv választásának "vissza-parlamentarizálásával" a spanyolok visszaléptek ezen az úton.) A teljes bírói igazgatás, a vezetői kinevezések, a bírói karba kerülés feletti döntés egy önkormányzati csúcsszerv, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) jogosítványát jelenti ma már. Ez a szerv 15 tagból áll, és ezek többségét, kilenc bírót a 2300 magyar bírói közvetetten, küldöttök választásán keresztül választja meg. Elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, akit ugyan az Országgyűlés választ hat éves ciklusra, de ő a bírói karon belül szocializálódott múltja miatt evidens módon a kilenc bíróval együtt számítható, így a kétharmados többséget is biztosítani tudják az OIT döntéseinél. (E tíz bírón kívül a legfőbb ügyész, az ügyvédi kamara országos elnöke, az igazságügyminiszter és két, delegált országgyűlési képviselő egészíti ki 15 főre a tagságot). E szervvel, benne a tízfős bírói többséggel, a bírói kar a legteljesebben uralja önszerveződését és működését, és egyetlen korlátot - ma még - az jelenti, hogy a bírói szféra költségvetése nincs automatizmusra építve (például a költségvetés bizonyos százalékanak alkotmányi rögzítésével) hanem a kormánytöbbség dönt erről az éves költségvetésben. A mostani kormánynak tervei vannak az információk szerint arra, hogy bevezessen egy ilyen automatizmust, és ekkor kívülről teljes mértékben megközelíthetetlené válik majd a bírói szféra.

A bírói hatalom szervezeti függetlensége és leszakadása a többi hatalmi ágról tehát Európában az egyik legerőteljesebbnek mondható nálunk. Hogy áll az önálló bírói kar átpolitizálódása és önálló politikai szerepjátszása, illetve milyen fejlemények várhatók e téren? Politikai érték-beállítottságát tekintve ugyan a bírói kar nagyobb része inkább a szocialista-szabaddemokrata erők felé látszik elhelyezkedni, de ilyen

irányú szerveződések, és az eltérő politikai beállítottságú bírói csoportok közötti szervezettebb szembenállásnak semmi nyoma, legalábbis ma még. Ha a jogi keretet nézzük az önkormányzati csúcsszerv tagjainak kiválasztásánál - ami az olaszoknál nyílt politikai és szembenálló egyesületi harcokat jelent a bírói csoportok között - nálunk a szabályozás az amorf-apolitikus állapotok fenntartása felé hat. Az OIT kilenc tagját a hat éves ciklusra ugyanis nem közvetlenül választják meg a bírák, hanem egy bírói küldöttértekezlet közbeiktatásával, és a küldötteket izoláltan választják meg a megyei (fővárosi) bírói értekezleteken, illetve a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák bírái is egy-egy küldöttet választanak. A bírói értekezletek egy-egy küldöttet 40-40 bírónként választanak, és így országos szinten mintegy 70 fős küldöttértekezlet választja meg a kilenc OIT tagot és kilenc póttagot, a kiesés esetére. Országos szerveződés híján így az informális befolyást - a tagságra javasolt személyek kiválasztásánál - feltehetően a szűk legfelső bírói csoport tudja érvényesíteni. Ezt a befolyást megtörni a széles alsóbírószaki bírói tömeg részéről csak folyamatos országos szerveződés tudná, ám ez menthetetlenül létrehozná a bírói kar belső politikai szétszakadozását, ahogy az olaszoknál végbement, és ahogy jelek mutatnak erre a spanyoloknál is.

Fontos még kiemelni, hogy a bírói függetlenség ezzel az átállással a többi hatalmi ághoz képest jött csak létre, mert az egyes bíró, ha lehet még inkább betagolt lett a bírói karba egzisztenciális, előmeneteli és más kérdések terén. Csak most már ezek révén nem a külső hatalmi ágak felől tudják befolyásolni ítélkezését, hanem a bírói szférán belülről. Ez máskülönben a dél-európai modellnek teljes mértékben megfelel, és ezzel szemben áll az USA olyanféle bírói függetlensége, amely - legalábbis a szövetségi bírák szintjén - nem csak a bírói szféra egészét szakítja le a többi hatalmi ágról, de az egyes bírót függetleníti még a belső bírói karon belüli befolyások alól is.

A magyar bírói hatalom helyzete tehát az erőteljes korporatív függetlenséggel és az átpolitizálódás hiányával írható le, és ez a dél-európai országok közül Portugáliával mutat a legnagyobb hasonlóságot. Fontos még kiemelni, hogy a magyar ügyészi szféra hagyományosan elkülönül a bírói szférától, és az egyes ügyészek alárendeltsége a felettes ügyészi hierarchiának erős, így polárisan szemben áll az olasz bírói-ügyészi önálló szerepjátszási lehetőséggel a magyar ügyészek helyzete. A portugáloknál látott legfőbb ügyészi politikai szerepvállalás jogi kereteket tekintve nálunk is elvi lehetőség, mert még ha a mindenkori kormánytöbbség feles döntéssel új legfőbb ügyészt is tudna választani, a külső megítélés miatt ez nem valószínű. Az elmúlt évtizedben azonban nem is realizálódott ez a lehetőség. A "politikai felelősség kriminalizálása", ami a dél-európai országokban a bírói hatalom fő kifutását jelentette - nálunk nem tapasztalható, noha a politikai erők összecsapásainál néha elhangzik ezzel fenyegetés.

A bírói hatalom teljes kibomlása csak az ítélkezés alkotmányjogiasításával együtt tud végbemenni, amikor a társadalomvezérlési kérdések eldöntésébe rivalizálva a bírói ítéletek is belépnek a parlamenti döntések mellé. Ebbe az irányba vannak ugyan törekvések nálunk is egyes szűk jogpolitikusi csoportok részéről, de szélesebb háttérrel eddig nem tudtak ezek nyerni. A legközvetlenebbül még a polgári perek ítélkezése terén jelent meg ez a nyomás azáltal, hogy az igazságügyi tárca polgári ügyekben illetékes államtitkár-helyettese többször megkísérelte az elmúlt években megvalósítani a polgári ítélkezés alkotmányjogiasítását - például a polgári törvénykönyv kodifikációs munkálataiban - de a polgári jogászok ellenállása révén megbuktak ezek a kísérletek. A korábbi kormány is szemben állt ezekkel a törekvésekkel, ezért érdekes lesz megnézni, hogy most, a kormányváltás után a szabaddemokratákhoz közel álló mai igazságügyminiszter mennyiben

vállalja fel az esetleges ütközést ezen a téren a szakmai körökkel, és engedi be a törvénymódosítások közé az alkotmányjogiasítás felé mutatókat. Ennek megtörténte, éppúgy, mint a bírói kar belső átpolitizálódása - vagy szerencsés esetben ennek elmaradása - ma még nem látható előre. Az az összefüggés mindenesetre kiemelhető, hogy a bírói ítélkezésnek a szabadabb alkotmányjogi mérlegelésre átépítése és ezzel a szélesebb társadalmi kérdések bírói döntési fórumok elé hozása, felgyorsíthatja a bírói kar belső politikai csoportokra bomlását, míg a szigorúbb törvényi kötöttség és a szűkebb jogi viták eldöntésénél megmaradó bírói ítélkezés ezt a lehetőséget csökkenti.

## **1.6. Összegzés: differenciák a bírói-ügyészi hatalom megértéséhez**

Az összehasonlító elemzés után már tisztán ki tudjuk emelni azokat a főbb eltéréseket, melyek felmutatása segíthet az elemzőnek egy-egy ország bírói és ügyészi hatalmának megértéséhez, illetve e hatalom fokának és természetének megítélésénél egy-egy ország esetében.

### **I. A bírói hatalom elemzésének főbb aspektusai:**

- szervezeti-alkotmányjogi függetlenség vagy ennek hiánya
- átpolitizálódás vagy ennek hiánya
- az ítélkezés szabad mérlegelési alapra helyeződése vagy ennek elmaradása

### **II. A bírói hatalom kifejlődésének irányai:**

- *a társadalomvezérlési döntések átvétele* a parlamenttől és a végrehajtó hatalomtól a bíróságok által (mintaadó ország: Egyesült Államok)
- *a politikai felelősség kriminalizálása* (mintaadó ország: Olaszország)

### **III. A bírói szervezeti-alkotmányjogi függetlenség két modellje:**

- *a bírói korporáció függetlensége*, a többi hatalmi ágtól elkülönült bírói szféra benne a bírói korporációnak alávetett egyedi bírák. (Az összes európai ország, ahol megvalósult a bírói szféra leszakítása a parlamenti többségtől, illetve a latin-amerikai országok)
- *az egyedi bírák függetlensége* (mintaadó: USA)

### **IV. A bírói és az ügyészi szféra kapcsolatának modelljei:**

- a két szféra teljes elszakítása, az igazságügyi vezetés vagy a kormánynak alávetett ügyészi hierarchia (Nyugat-Európa);
- a bírói karral összefonódó ügyészi kar, a két szféra közösen elszakítva többi hatalmi ágtól (Olaszország);
- teljesen önállóított ügyészi szféra, költségvetési automatizmussal, a bírói kartól elszakítva;
- a legfőbb ügyészben összefutó ügyészi hierarchia feles leszakítotttsága, két rivalizáló hatalmi központhoz való együttes kötöttség által lehetővé téve (Portugália);

### **V. A bírói szféra átpolitizálódásának szintjei:**

- teljesen apolitikusan maradt bírói kar (Portugália)
- a legfelső bíróságra szűkült politikai aktivitás és átpolitizáltság (általában a latin-amerikai országok)

- a teljes bírói kar átpolitizáltsága és bírói politikai táborok kialakulása ( az USA szövetségi bírói kara, Olaszország)

#### **VI. Az ügyészi szféra átpolitizáltságának szintjei:**

- a legfőbb ügyészre és szűk környezetére szűkülő politikai aktivitás (Portugália)
- a teljes ügyészi kar átpolitizálódása és ügyészi politikai táborok kialakulása (Olaszország)

#### **VII. Az ítélkezés alkotmányjogiasításának szintjei:**

- az ítélkezés alkotmányjogiasításának teljes hiánya (Magyarország, Ausztria és a legtöbb nyugat-európai ország)
- a jogértelmezésébe korlátozottan bekapcsolódó alapjogi hatás (Németország)
- a konkrét alkotmányi rendelkezésekre szűkített alkotmányjogiasítás (Olaszország)
- a teljes alkotmányjogiasítás, egyéni viták helyett kollektívák közötti küzdelmekben való döntés (USA)

Ezeket a főbb differenciákat a szem előtt tartva árnyaltan és az egyes országok közötti különbségek konkrétságát megtartva lehet választ adni, ha egy ország bírói hatalmának léte, ennek fokára és e hatalom természetére kívánunk tudományos elemzést lefolytatni valamely ország vonatkozásában. A diffúz-homályos rákérdezés helyett tudatosabban haladhat előre ilyen differenciák kiemelésével a vizsgálat. Az összehasonlító elemzés után és az ez alapján feltáruló különbségek napvilágra kerülése nyomán már lehetőség nyílik induktív úton kiemelni a strukturális elemeket, ezeket tipológiába rendezni és ezek kombinációiként megragadni az egyes országok bírói-ügyészi hatalmának jellemzőit.

## **2. A bírói hatalom átpolitizálódott formái**

A bírói hatalomnak az eszmei alapok szerint semleges jogi hatalomként kell működni, de az előbbiekben az elemzések mutatták, hogy tendenciák vannak arra, hogy a parlamenti többségtől és annak kormányától szervezetenként-alkotmányjogilag elszigetelt bírói kar átpolitizálódjon. Ekkor politikai hatalomként kezd működni, és a társadalom csoportjainak politikai küzdelmében önálló politikai területként kezd szerveződni. Az előbbiekben a társadalomvezérlő bírói hatalmat és a politikai küzdelem kriminalizálását végző bírói hatalmat különböztettük meg vázlatosan mint a bírói hatalom két átpolitizálódott formáját. Nézzük meg a fejezet további részeiben ezeket részletesen.

### **2.1. A perlési politizálás**

Az európai jogrendszerekben a politikai demokratizálódás után - így a kontinens nyugatibb részein a XIX. század második felétől, a keletibb részeken az 1989-es politikai változások nyomán újra megeremtve - kialakuló folyamatos politikai küzdelmek és a döntési alternatívák versengése a parlamentben és körülötte

szerveződik meg. A politikai törekvések állami döntéssé - így törvénnyé, kormányrendeletté stb. - válása jelenti a fő útvonalat a politikai küzdelmek kiharcolt eredményeinek, kompromisszumainak joggá válásához. A jog és a politika különböző logikáját ekkor egy *köztes jogpolitikai szféra* transzformálja és többszörös transzformációval közelíti egymáshoz. Ezen az úton a két alrendszer eltérő logikája - a jogos/jogtalan szemléletmód a jogban és a kormányra jutni/vagy ellenzékbe menni értékelési duál a politika logikájaként - többé-kevésbé épen marad, és a politika mégis át tudja vinni az empirikus népakarat többségi prioritásait a jogba, a törvények tartalmába.

A köztes jogpolitikai szféra a jog és a politika elkülönült alrendszerei között egyrészt a jogi alrendszer oldalára telepszik - jogászegyesületek és más szakmai-politikai szerveződések formájában -, melyek már nem a jogdogmatikai modellek kidolgozásának, hanem az ezek közötti választásoknak a fórumai, az egyes de lege ferenda szabályozási modellek közötti választásnál döntően már a társadalmi következményekre és nem pusztán a jogdogmatikai ellentmondásmentesség technikai szempontjaira figyelve. Másrészt a politikai rendszer oldalán is kiépülnek jogpolitikai intézmények az egyes pártok jogpolitikáinak részlegeiként, például a parlamenti pártfrakciók jogi munkacsoportjai, pártfőiskolák jogi részlegei, rendezvényei sorolhatók ide. A jogpolitikának ez a kettős felépítése két lépcsőben transzformálja a jog belsejéből származó szabályozási modelleket, és a parlamenti többséget élvezőket törvényi rendelkezéssé változtatja. A jogpolitikának ez a szerveződése mindenhol kimutatható, ahol többpártrendszer és parlamenti törvényhozás áll a politikai rendszer, illetve a jogi rendszer középpontjában. A nyugat-európai országokban és az 1989-es politikai változások után a közép-kelet-európai országokban a jog és a politika kapcsolódása számára ez a jogpolitikai modell jelenti a fő útvonalat.

E mellett azonban a jog és a politika összekapcsolódásának egy másik modellje is megfigyelhető, amely a *bíróági pereken keresztül igyekszik átvinni a politikai célokat a jogba*. Ez az Egyesült Államokban kezdett kialakulni az 1960-as évek elejétől, ahol jó másfél évtizedig dominálónak válni is látszott, de az 1970-es évektől sok szempontból visszaszorult. Az amerikai szellemi-politikai hatások révén azonban bizonyos fokig megjelent ez azóta egyes nyugat-európai országokban is, az otthoni visszaszorulás ellenére, és különösen az új közép-európai demokráciákban talál ma fogékonyságra egyes jogászörökben. Erre az útra épültek ki az Egyesült Államokban a *perlési politizálás intézményei*, és ahol ez az összekapcsolódás a jog és a politika között kiépül, ott megjelennek ezek az intézmények is.

### 2.1.1. A perlési politizálás kialakulása

Ahol politikai demokrácia létezik, amelyben alternatív politikai törekvések és érdekek nyíltan megjelenhetnek, ott a jog meghatározásának helyein nagy valószínűséggel megjelennek a szembenálló politikai erők is. Így ahol a jogrendszeren belül a felsőbbbíróági precedenseknek nagy szerepük van a jog meghatározásában, ott érthető módon megindul az egyes politikai csoportok nyomulása ezek befolyásolása felé, hisz egy-egy ilyen precedens a későbbiekben sokezer érintett számára jogként határozza majd meg a cselekvési lehetőségeket. Az azonban, hogy ez a nyomulás a bírói döntés felé miként történik meg, egy sor strukturális körülmény által meghatározott. Ezek megértésére érdemesnek tűnik a két legfőbb common law országot, Angliát és az Egyesült Államokat összehasonlítani, ahol a bírói precedensjog hagyományosan nagy szerepet tölt be,



mivel e két országban a kiindulópont közössége ellenére a legeltérőbben alakult a bírói perlésen keresztüli politizálás helyzete.

Angliában a jogászság és főként a jog meghatározásában mérvadó barrister ügyvédi réteg és a belőlük kinövő bírói kar belsőleg homogén maradt politikailag mindvégig, lényegében a status quo-ban érdekelt felső rétegek értékein alapulva. Itt politikai változtatást a fennálló intézményekhez és megoldásokhoz képest döntően csak a parlamenti pártok harcai tudnak megvalósítani. Ehhez a helyzethez az is hozzájárult, hogy az egyetemi jogászképzés után a barrister-bírói karrier mechanizmusai a fennálló intézményekkel való azonosulás alapján választják ki a karriervonalban feljebb lépőket. A barristerek bekerülése a "Queen's counsellor-ok", a királynői ügyvédi tanácsosok körébe a mindenkor lordkancellár javaslata alapján történik, és a felsőbbíróságokba innen kerülnek ki a kinevezettek, de ez mindig csak az eggyel alsóbb szintű bírák közül lehetséges, így többszörös szűrőn mennek át éveken keresztül azok a bírák, akik a Lordok Házának bírái közé bekerülnek. Ez a karriervonal kizárja, hogy aktivista mozgalmárjogász attitűdökkel rendelkező jogász egy kicsit is jelentős szerephez juthasson az angol jog meghatározásában. Ezzel szemben az Egyesült Államokban a jogászképzés súlypontja az 1900-as évek elejétől egyre inkább az egyetemekre tevődött át, és az egyetemek kinyitása a legszélesebb rétegek számára az 1960-70-es évekre a jogászság utánpótlását a teljes társadalmi skálán szétterítette. Azóta az amerikai jogászság éppúgy áll marxizmuson és leninizmuson nevelődött fekete aktivistákból, mint harcos feministákból, homoszexuális-leszbikus csoportok jogászaktivistáiból stb. és az ezek ellenhatásaként szerveződött harcos konzervatív jogász aktivistákból. Ez a belső politikai tábormegoszlás gyökeret vert az egyetemi karokon, eltérő jogkoncepciók mentén tevékenykedő tanszéki professzori stábokkal, és ugyanígy a bírói karba is neves feminista aktivistákat, fekete polgárjogi aktivista jogászokat, illetve velük szembenálló harcos konzervatív bírákat neveznek ki - attól függően, hogy a konzervatívabb republikánusok vagy a liberális irányba húzó demokraták adják az Egyesült Államok elnökét, és vele az igazságügyi adminisztrációt.

A jogászi professzió e két szembenálló szerveződése eltérő esélyt adott a perlési politizálás kialakulásának, és míg Angliában ez elzárta a perlési politizálás elől az utat, és e helyett a parlamenti törvényeken keresztül igyekeznek a politikai erők véghez vinni a számukra fontos változtatásokat, addig az Egyesült Államokban a politikailag heterogénna vált jogászság belső csoportjai, és ezek szétterülése a jogászprofesszori és bírói posztok nagy részén jó előfeltételt jelentettek ehhez.

A politikailag belső táborokra oszlott jogászság önmagában azonban nem tudta volna létrehozni a perlési politizálást. Ehhez egy másik fejleményt az "alapjogi forradalom" adta, amely az Egyesült Államokban Earl Warren-nek a szövetségi Legfelsőbb Bíróság főbírájává történt 1953-as kinevezése után indult meg. Korábban is voltak jelek arra, hogy a törvények rendelkezései helyett az alkotmányos alapjogok mentén döntsének a legfőbb bírák, de Warren kinevezése után fokozatosan egy olyan többség alakult ki itt, akik a társadalmi változtatások alapjogokra épített perlése útján lehetőknek látták az Egyesült Államok társadalmának átalakítását. Egy sor politikai törekvés ugyanis nem tudott keresztülmenni a kongresszusi és a tagállami törvényhozásokon, mert csak kisebb társadalmi csoportok támogatták, és a társadalom nagy többsége szemben állt velük. Ebben a helyzetben vált Warren főbíróvá, és miután az aktivista bíraskodásnak ellenálló Felix Frankfurter 1962-ben kivált a legfőbb bírói főrubából, akadálytalanul fejlődhetett ki az "alapjogi forradalom", az alkotmányos alapjogokra épített perléssel történő társadalmi változtatás irányzata.

Ehhez persze döntő fontosságú volt, hogy az 1960-as években a demokraták adták az Egyesült Államok elnökét - az első években a később meggyilkolt Kennedy elnököt, majd Lyndon Johnstont -, akik a leglelkesebben támogatták szövetségi bírói kinevezéseikben az alapjogi forradalom híveinek számító jogászprofesszorokat, jogászaktivistákat. Az így kinevezett szövetségi bírák pedig - a Legfelsőbb Bíróság támogató precedensei nyomán - egyre szélesebben fogadtak el perlést az alapjogokra alapozva, félreszorítva ezzel mind a kongresszusi törvényeket, mind a tagállami törvényeket a tagállami bíróságokkal együtt. Az ügyvédek, a polgárok egyre inkább "alapjog-tudatossá" váltak, és a támogató szövetségi bírói kar ösztönzéseit felvéve egyre nagyobb számban inkább alapjogokra építették pereiket, kerülve az egyszerű törvényi rendelkezésekre alapított keresetleveleket.

E fejleményt a legnagyobb mértékben támogatták a mérvadó napilapok és a média nagy része, és mindez fokozatosan az egyetemi életben illetve a tágabb értelemben vett szellemi életben is egyre szélesebben kiépítette az alapjogi jogszolgáltatás számra a kedvező légkört. (Az 1960-as és '70-es években készült amerikai filmek visszatérő kedvenc jelenete volt a perben álló, egyszerű fekete munkásasszony (takarítónő, titkárnő stb.), aki felnézve a bíróság épületének homlokzatára és elolvasva az odavésett alkotmánysszöveget egyszerre csak ráébred, hogy neki alapjogai vannak, és a tárgyalóteremben egyszerű szavakkal elmondva ezt, a szócsavaró jogászokat a szégyenbe kergeti...). A kedvező médiabázison és szellemi légkörben aztán először fekete polgárjogi mozgalmak, majd az 1970-es években a feministák mozgalmi, végül az 1980-as években a homoszexuális-leszbikus mozgalmak építették ki intézményeiket. E három alapjogi mozgalom - amely a legtöbbször szövetséget kötve uralni tudott és tud egy sor amerikai egyetemet és kulturális intézményt az 1980-as évektől kezdve - aztán mintát adott a legkülönbözőbb törekvések mozgalmainak a perlési politizálásra. Bevándorlók, környezetvédők, hajléktalanok, állatvédők stb. mozgalmi már mind az így kidolgozott perlési stratégiával igyekeztek elérni politikai céljaikat.

A törvényhozáson, pártokon, parlamenti lobbizáson alapuló politikai akaratképzés mellett mindez egy "második politikai rendszert" hozott létre az Egyesült Államokban az 1960-as évektől kezdve, és ez az alkotmányos alapjogokra épülve a bírói perlés útján keresztül vezet. Ez a fejlődési tendencia ugyan az 1970-es évek közepétől egyre inkább megtört, és az 1980-as évek republikánus elnökei (Reagan, Bush) alatt alaposan visszaszorult, de a perlési politizálásnak még ma is jelentős hadállásai vannak.

### **2.1.2. A perlési politizálás jogi keretei**

A politikailag belső táborokra bomlott jogászság csak akkor tudja a bírói pert felhasználni a politikai küzdelmek megvívására, ha néhány anyagi jogi és eljárásjogi szabályt úgy alakítanak - vagy értelmeznek - át, hogy az egyedi perlő felek helyett/mellett átfogó társadalmi csoportok is megjelenhetnek a perben, és ezek az egyszerű törvényi rendelkezések helyett az absztrakt és így politikailag könnyen hajlítható alapjogok mentén is perelhetnek. Az alapjogi vetületről már volt szó, így nézzük most azokat az eljárásjogi szabályokat, melyek ezt a fordulatot segítik.

Az egyiket a "standing", a perindítási, illetve perbe avatkozási jog tágítása jelenti, melyek révén nemcsak az ügyben konkrétan és személyesen érintett kap ilyen jogosítványokat, hanem a lazább érintettség is elég hozzá. Ez a tágítás megtörtént az Egyesült Államokban az 1960-as évek elején, és volt bíró, aki már azon az

alapon is elfogadta a perlő fél érdekeltségét, hogy mint adófizető állampolgár csak érintett valahogy egy átfogóbb kihatású ügyben. Egy további eljárási tágítás volt a csoportos perlés, a "class action" lehetőségének tágítása, amikor akár többezres résztvevő kör, és ezek egyesületeinek jogászai is részt vehettek a perben, például egy gyártó cég termékének károsító hatása miatt indult kártérítési perben vagy egy hatóság rendelkezése ellen fellépő közös perlés esetén. Ennek egy másik formája a "közérdekű perlés", vagy más néven "közjogi perlés", mely szintén az 1960-as években alakult ki, és ennek lényege az, hogy ha átfogó jogkérdés vagy ténykérdés szerepel a perben, akkor mindazok beszállhatnak az ilyen perbe, akik valamiképpen érintve vannak e kérdésben. A perlési politizálásra szakosodott mozgalmi jogászok pedig gondoskodnak arról, hogy ne egyszerű törvényi rendelkezés és ennek szűk jogkérdése álljon a per középpontjában, hanem átfogó alapjogi kérdések.

Végül fontos jogi támogatást jelentett az is a perlési politizálás kialakulásához, hogy az 1960-as évektől az ezt támogató elnöki adminisztrációk nyomására olyan szövetségi törvényeket fogadtak el, melyek a perköltség állami átvállalását tették lehetővé, ha az alapjogi perben a felperes pernyertes lett, és a per végéig engedélyezték a perköltség fizetésének elhalasztását.

Mindezek perjogi szinten is megalapozták a perlési politizálás akadálytalan kibomlását az Egyesült Államokban.

### 2.1.3. A perlési politizálás szerveződése

A perlési politizálás szervezeti bázisát non-profit "közérdekű" ügyvédi irodák, emberjogi intézmények, illetve különböző mozgalmak, egyesületek jogászai részlegei adják. Ezek tömeges léte egy országban előfeltétel ahhoz, hogy a hagyományos perlés mellett komolyabb szintre tudjon fejlődni ez a fajta perlés. Ezek hiányában hiába válik esetleg a felsőbírói kar fogékonnyá a perlési politizálásra, és döntéseivel hiába igyekszik ösztönözni markáns változtatásokra a társadalom egyes szektorait, a tömeges perlés elmarad, és tartós hatás nélkül hamar elakad az egész perlési politizálás. Pl. az indiai legfőbb bírói fórum az 1970-es évek végén amerikai mintára elkezdett egy társadalomalakító aktivista ítélkezést, de ilyen okok miatt hatás nélkül elhalt egy idő után (lásd Epp 1998:90-110).

Nem így az Egyesült Államokban. Itt már az 1900-as évek elején megindult ennek szerveződése, noha ekkor még a bírói kar a legkeményebben ellenállt az alapjogi csábításnak, és szilárd konzervatív szöveghűség jellemezte törvényhez ragaszkodásukat. Amikor nagy ritkán az alapjogok mentén felléptek egy-egy törvénnyel szemben, akkor is inkább a fennálló állapotokat, erőviszonyokat őrző politikai erők érdekében tették, például az 1905-ös Lochner-ügyben, amely a konzervatív aktivizmus szimbólumává vált ezután évtizedekre. Mindezek ellenére az Egyesült Államokban már az 1920-s évek elején megalakult az első nagy alapjogi szervezet, az ACLU (American Civil Liberties Union), majd a feketék egyenjogúságáért harcoló NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) és még egy sor további alapjogi szervezet. A legfontosabb ezek közül kezdettől fogva - és ma is - az ACLU, melyet alapításától kezdve a változásokban érdekelt amerikai pénzügyi körök támogattak anyagilag, és ez a szervezet volt kezdetben a többi hasonló szervezet létrehozásának kovásza, ezek szervezésébe és finanszírozásába is beszállva (lásd Epp 1998:27-49).

E szervezetek nélkül elképzelhetetlen lett volna az alapjogi fordulat beindítása, hisz az egyéni perlő fél anyagi eszközeit messze meghaladja az a perköltség, melyet a hosszú, több fokozatú perlés jelent. Így az ACLU, majd a segítségével életre hívott

többi alapjogi szervezet pénzügyi támogatása tudta csak biztosítani, hogy az egyszerű perlést kiterjesszék alkotmányos alapjogokra hivatkozó perlésre. Nélkülözhetetlen volt az alapjogi szervezetek jelenléte a pernél azért is, mert a hagyományos ügyvédi tudás és módszerek mellett nem lett volna esély a morálfilozófiai, szociológiai és egyéb ismereteket felvonultató alapjogi érvelésre. Ezt csak az erre szakosodott szervezetek jogászai tudták kidolgozni.

E kezdetek után az 1930-as évek végére, amikor a New Deal-lel szembenálló konzervatív bírakat megtörve lassan átfordították a legfőbb bírói fórum többségét a "progresszív" fordulatot támogató irányba, lassanként terjedni kezdett a szövetségi bírói kar csúcsain az "alapjogokból progresszív irányba fordítani a társadalmat!"-hangulat a konzervatív törvényhozási többséggel szemben. Ez már majdnem végbe is ment 1947-re, de végül csak Earl Warren 1953-as kinevezése fejezte be a fordulatot. A törvényhozással szembe forduló legfőbb bírói fórum többségének hajlandósága az alapjogok aktivista igénybe vételére további lökést adott a mozgalmi jogász szervezeteknek, és az 1980-as években ezek tömege jött létre (Menkel-Meadow 1998:31-68). A mozgalmakba betagozódott és ennek segédszervezeteként kiépült alapjogi jogsegély egyesületek mellett ettől az időtől kezdve kezdett kialakulni a *nonprofit közérdekű ügyvédi irodák rendszere*, melyek formailag független ügyvédi irodák voltak, mint bármely normális ügyvédi iroda, de a munkatársak egy-egy ügy elkötelezettjeiként ténylegesen inkább jogászaktivistáknak számítottak és számítanak ma is, és nem neutrális, pusztán honoráriumért tevékenykedő jogásznak. (Ez utóbbiakat a jogászaktivisták körében lekezelően sokszor "hired gun"-nak "bérelt fegyvernek" nevezik, szemben az ő önzetlen, elkötelezett munkájukkal). Azonban mivel az 1960-as évektől hozott jogi rendelkezések alapján az alkotmányjogi perlést elkezdték államilag finanszírozni, és nagy tömegű ilyen per indult meg, a kezdeti "elkötelezett" jogászok mellé beléptek neutrálisabb, első sorban pénzért dolgozó jogászok is, így az igazi jogászaktivisták mellett megkülönböztetik a "jogásztechnikusokat", akik döntően az ügyvédi díj ellenében dolgoznak, de a peres üggyel és az ügyféllel semleges viszonyban maradnak (lásd MacCann/Silverstein 1998:261-292). A sok száz ilyen típusú ügyvédi irodában az 1970-es évektől öt-hatezer mozgalmi jogász dolgozott, beleszámítva a semlegesebb jogásztechnikusokat is, és ez a szám azóta sem csökkent, noha az 1980-as évektől a szöveghűség felé eltolódott szövetségi bírói kar miatt alaposan csökkentek e tevékenység pernyerési esélyei (Scheingold 1998:118-150).

A mozgalmi jogászokon (vagy egyik saját maguk alkotta elnevezésben: a "cause lawyerek"-en, a "jó ügy jogászaiban") alapuló perlés néhány alapvető eltérést mutat a hagyományos, normális jogász pervezetéséhez képest, és ezek a jellemzők jól mutatják a hagyományos perben különtartott jogi aspektusokban a politikai szempontok közvetlen bekapcsolódását. Öt fontosabb eltérést lehet kimutatni a mozgalmi jogászok pereiben a hagyományoshoz képest (lásd ennek összegzését Trubek/Kransberger 1998:202-205).

1. A *per "humanizálása"*, amely alatt azt értik, hogy igyekeznek szembeszállni a hagyományos jogi szempontokra redukált érveléssel és az eset jogi kategóriákba öntésének kényszerével, és a lehető legteljesebb szociológiai ténybemutatással prezentálják az esetet. Ennek a pertechnikának nagy előnye van a laikus esküdtek széleskörű bevonásán nyugvó amerikai eljárásban, ahol a büntetőügyek mellett a magánjogi és a többi jogágra tartozó pernél is jelen vannak az esküdtek. Az alapjogi aktivizmus híveinek nem véletlenül állandó követelése az esküdtek szerepének további növelése. A jogi szempontokra redukálás helyett széleskörű ténybemutatás érzelmi, morális, politikai felhangokkal, legalább annyira az esküdtekhez fordulva, mint a hivatások

- bíróhoz - ebben áll a per "humanizálása".
2. A per "*politizálása*", amely azt jelenti, hogy a hagyományos politikailag semlegesebb (vagy a mozgalmi jogászok megfogalmazásában: rejtettebb politikai szempontokat használó) jogi érvek és fogalmak helyett a nyíltan feminista, anti-rasszista mozgalmi stb. jogi érveket használnak, attól függően, hogy mely mozgalmi szektorba tartozó perlési politikáról van éppen szó. Itt kell jelezni, hogy az amerikai mozgalmi jogászság egyetemi részlegei az 1970-es és 1980-as évektől, miután az egyetemi jogi karokon meg tudták vetni lábukat, tudatosan olyan fogalmi módosításokat és ezekből olyan jogági fogalmi rendszereket igyekeznek kidolgozni, amelyek nyíltan feminista, faji szempontú (feketéket, színeseket védő) vagy homoszexuális-leszbikus szempontú jogi konstrukciókat jelentenek. Ezeket használják fel aztán a perben a mozgalmi jogászok, lehetőleg kerülve a hagyományos jogdogmatikai fogalmakat. Ugyanis azok - az ő megítéléseik szerint - nőellenesek, rasszisták, heteroszexuális elfogultságúak.
  3. A per "*kollektivizálása*" azt jelenti, hogy az egyéni peres fél mellé a hasonló szituációban levőket minél nagyobb számban be kell vonni. Mint jeleztük, az 1960-as évektől erre módot adott a közérdekű perbe szállás, a "class action" (csoportos perlés) és a szövetségi bírói karnak az ilyen irányban nyitott bírakkal való feltöltése ezekben az években.
  4. A per "*mediatizálása*" azt jelenti, hogy a per lefolyásában a per megnyerésének célja mellé belép a per (és a "mozgalmi ügy") tömegmédiákban való megjelenítésének célja. Sőt a per megnyerését felülmúló hatást jelent a perlés révén a lehető legnagyobb médiajelenlét, hisz így széles társadalom előtt ismertté válik az "ügy", esetleg a szimpatizánsok sokaságát lehet így megnyerni, vagy az ország más részein ösztönözni lehet a hasonló perek megindítását a médiában prezentált minta alapján. Ezért sokszor a biztos pervesztésbe is belemennek a mozgalmi jogászok, ha a per körülményei a nagy médiajelentést valószínűsítik. Ez azonban szemben állhat a fontos precedens kiharcolásának céljával, ami pedig a mozgalmi jogászok alapjogi pereinek szintén az egyik fontos célja (stratégiai perlés), és ez a kudarcra ítélt perléstől tartózkodásra ösztönöz. Jelzik is a "cause lawyering"-gel foglalkozó anyagok, hogy sokszor nagy harc dűl a nemjogász mozgalmárok - akik a bármiképpen médiajelentést preferálják - és a mozgalmak jogászaktivistái között, mely utóbbiak a stratégiai jogi célokat jobban szem előtt tartják (MacCann/Silverstein 1998:263-274).
  5. A per "*emocionalizálása*" a következő jellemző, amely alatt azt kell érteni, hogy a perbeli fél - sokszor a felek sokasága - és az ügyvéd között érzelmi közösség áll fenn. A mozgalmi ügyvéd, az "ügyjogász" (cause lawyer) nem egyszerűen "bérelt fegyver" a fél kezében, aki briliáns jogi technikáját tetszés szerinti fél érdekében beveti, megfelelő honorárium ellenében, hanem "eszmétárs" és "elvtárs", aki éppúgy az ügynek él, mint a képviselt ügyfele. Ebből azonban sokszor az a konfliktus áll elő, hogy az ügyfél - *saját* konkrét érdekeit nézve - esetleg hajlana az egyezségekre és általában is saját konkrét ügyére igyekszik összpontosítani, míg az elkötelezett "ügyjogász" az *átfogó ügyért* száll síkra. Ezt a feszültséget tudja oldani, ha minél több ügyfelet sikerül bevonni a perbe, mivel így az átfogó jelleg jobban kidomborodik, és az átfogó ügyre összpontosító mozgalmi jogász szabadabb lehet az egyes ügyféltől.

Mindezek a jellemzők akkor tudnak erősebben kifejlődni, ha az alkotmányjogi per költségeit az állam átvállalja, és ekkor a mozgalmi jogász szinte csak alibiként kutatja fel a perhez nélkülözhetetlen ügyfelet, esetleg valamilyen címen még ő fizet a formálisan felperesként bevont személynek, hogy elindíthassa rá alapozva az eljárást. Ebben az esetben, mivel az ügyfélre anyagi teher egyáltalán nem hárul, a mozgalmi ügyvéd szabadon alakíthatja a pert a fenti jellemzők szerint. Ezért jelenti

a legfőbb veszélyt a perlési politizálás számára, ha szövetségi szinten, vagy a tagállami törvényhozás szintjén megkurtítják az alkotmányjogi perlés állami pénzelését, és erre már több esetben volt példa az elmúlt évtizedekben az Egyesült Államokban, nem is beszélve arról, hogy számtalan ezt célzó törvényjavaslat fekszik benyújtva a szövetségi és a tagállami törvényhozások szintjén.

A leíró bemutatás után nézzük most meg röviden a jog és politika összekapcsolódásának ezt az útját az értékelés szintjén. Míg a parlament körül szerveződő jogpolitikai szféra a két alrendszer logikájának épségben tartásán alapul, és kétszeres transzformációval úgy hozza át a jogdogmatikai szférából a szabályozási javaslatokat, hogy a jog értelmi zártsága nem sérül, addig a perlési politizálás közvetlenül beviszi a politikai harcot és ennek szempontjait a tárgyalóterembe. Továbbá ennek előfeltételeként az egyetemi jogi tanszékeket is átpolitizálja, és itt nyíltan politikai jogelméleteket, a politikai szempontokat nyíltan vállaló jogi konstrukciókat hoznak létre. *A perlési politika tehát kihagyja a törvényhozást, és az absztrakt alkotmányos alapjogokat fegyverként használva egyből a tárgyalótermek felé fordul, és a mozgalmi jogászsággal - egyetemi jogászprofesszori aktivistákkal, illetve tárgyalótermi "ügyjogászokkal" - közvetlenül a jog belsejében valósítja meg célját, lehetőleg nagy médianyilvánossággal és a közvélemény előtti egyenes adásban.*

## 2.2. A bírói hatalom új arca: a politikai küzdelem büntetőjogiasítása

Az egyedi viták eldöntése, amennyiben ez előre lefektetett normatív támpontokhoz kötötten történik, nem jelent bírói *politikai* hatalmat. Ekkor a normák kiválasztója - törvényhozó, rendeletalkotó stb. - "programozza" a bírót, és az csak konkretizálja az eset körülményei fényében a jogalkotó döntését. Ez a hatalom tartalmilag bírói *jogi* hatalmat jelent csak. A törvényalkotó által nyitva hagyott vagy ellentmondásosan szabályozott eseteket a jogászság egésze által elfogadott és szocializált jogdogmatikai értelmezési lépések és a legfőbb bírói fórumok konkretizáló precedens-döntései többé-kevésbe megadják az eseti döntéseket hozó bírák számára a kötelező irányokat. Bírói *politikai* hatalomról csak akkor beszélhetünk, ha az egyes bírói ítéletek az eseti hatásokon túl a társadalom nagyobb csoportjaira, akár az egész társadalomra hatást tudnak tenni. Az előzőkben jelzésszerűen már volt szó arról, hogy ez az össztársadalmi hatás két eltérő irányban fejlődött ki az egyes országokban. Az egyik irány ott alakult ki, ahol a bírakat kötő döntési támpontok jelentősebb módon fellazultak, illetve a két vagy néhány fél között folyó jogi vita általánosabb, nagyobb csoportok vitájává vált tágíthatóvá. Ekkor a törvényhozásban a társadalomvezérlésért folyó politikai harcok egy része elkerülhetetlenül áttevődik a bírói tárgyalótermekbe. Ez a "perlési politizálás" jelensége, amely a bírakat a társadalomvezérlő döntések egyik letéteményesévé teszi, és ennek tiszta formája az Egyesült Államokban alakult ki az 1950-es évek végétől. A bírói hatalomnak azonban egy másik fejlődési iránya is kifomálódott, és ennek lényege, hogy ennél nem a bírák maguk hozzák ennél társadalomvezérlő döntéseket, hanem csak közvetetten, az e döntéseket hozó politikusok és állami vezetők politikai célzatú megrostálását végzik el. Ezt a formát neveztük az eddigiekben a politikai felelősség "kriminalizálásának", és ebben a fejezetben ezt vesszük közelebből szemügyre. Jelezni kell még, hogy az ezzel foglalkozó szakirodalomban több elnevezést használnak erre a jelenségre. Az amerikai Amitai Etzioni a "vádolás politikájának" nevezi (Etzioni 2001), ennél bevettebb a "politika kriminalizálása" kifejezés ("criminalization of politics"), de

tartalmilag a "politikai küzdelem kriminalizálása" ("criminalization of political combat") adja vissza a legjobban e jelenség lényegét.

Azokban az európai országokban, ahol már megindult az egyedi ítélkezésen túlmutató bírói hatalom létrejötte, a fő irányt a politikai küzdelem büntetőjogiasítása jelenti, míg a társadalomvezérlő döntések átvételét jelentő bírói hatalom legfeljebb csak kisebb mértékben tudott lábra kapni. A bírói hatalomnak ez a büntetőjogi változata is megjelent az Egyesült Államokban, mégpedig bizonyos fokig eltérő formában, mint az főként Olaszországban látható, de tendenciaszerűen ez jelenik meg Spanyolországban, Portugáliában és újabban Franciaországban is. A következőkben ezért két részben tárgyaljuk ezt a kérdést. Először megvizsgáljuk az olasz körülmények között, majd a második részben az Egyesült Államokban létrejött büntetőjogiasításra térünk ki.

### **2.2.1. A politikai küzdelem kriminalizálásának európai verziója**

A politikai küzdelmek büntetőjogiasítása, mint a bírói hatalom egyik verziója a bírák és a bírói kar mellett az ügyészek és az ügyészi kar szerepét is a középpontba emeli, és igazán nagyra ez a hatalom akkor tud nőni, ha a bírói szerepjátszás együtt halad az ügyészi szerepvállalással e téren. Így helyesebb ezt a verziót inkább bírói-ügyészi hatalomnak nevezni, míg a társadalomvezérlési döntések átvételén alapuló bírói hatalomnál az ügyészek nem jutnak szerephez. A legteljesebb mértékben ezt az olasz modell valósítja meg, ahol az ügyészi jogállást fokozatosan úgy alakították az 1970-es évektől, hogy az elérte a bírói függetlenség szintjét, és mind képzésében, mind karrier-vonalaiban a két stáb összefonódott (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001:34-36). E mellett a két stáb belső szerveződése is egyesült szervezetekben valósul meg, így a politikai célzatú vádemelések és nyomozások végig futtatása a bírói tárgyalásokon - ha azonos politikai irányban elfogult bírói elé kerül az ügy - is biztosított. Ezzel szemben csökkenti a politikai ellenfelekkel szembeni büntetőjogi fellépés hatékonyságát, ha az ügyészi kar szerveződése eltér a bírákétól. Ezt a helyzetet mutatja egyik oldalról a portugál helyzet, ahol – legalábbis az 1990-es évek második feléig - a politikailag agilis legfőbb ügyész, az államfő és a kormányfő politikai szembenállásának védernyője alatt, az ellenzék egyik fő eszközeként használta politikai célzatú vádemeléseit a kormánypárti oldallal szemben, ám a politikailag semleges bírói kar ellenállása miatt rendszerint ezeket nem tudta végig vinni. Másik oldalról mutatja ezt a helyzetet a spanyol példa, ahol pedig épp a bírói szférában mutatkozik hajlandóság a politikai küzdelem büntetőjogi síkra terelésére, de itt az ügyészség áll ellen.

Ez a szembenállás azonban csak csökkenti a bírói-ügyészi hatalom kifutási lehetőségeit, de így is alaposan befolyásolni tudja a politikai küzdelmek kimenetelét. Különösen az ügyészség önálló politikai aktivitása - bírói segédlet nélkül is - lehet itt fontos, hisz a politikai küzdelmekben a politikusok egyik fő erejét a választói tömegek bizalma jelenti, és egy nyomozás elindítása, majd esetleges vádemelés, különösen, ha azt az azonos irányba húzó tömegmédiумok nagy publicitással és pozitívan tálalják, hiteltelenné teheti az adott politikust és pártját akkor is, ha utána a bíróság felmentő ítéletet hoz.

A politikai küzdelem büntetőjogi síkra terelésénél látni kell, hogy egy sor olyan bűncselekmény, amely a politikusokkal és az állami vezetőkkel szemben megfogalmazható, csak folyékony átmenetekkel határolható el ezek bevett

tevékenységétől, és itt nem olyan élesek a határok, mint a hagyományos bűncselekményeknél. Például a "befolyással üzérkedés" csak nehezen határolható el attól a tevékenységtől, amit a parlamenti képviselő-politikus a választókerülete egyes községei, nagyvállalatai érdekében tesz lobbizás közben, vagy egy polgármester a városa érdekében is tesz, de saját újraválasztása érdekében is. De ugyanígy egy sor gazdasági bűncselekmény is csak bizonytalanul különböztethető meg a nagy vállalatok belső ügyviteli tevékenységében vagy más tevékenységében állandóan gyakorolt megoldásoktól. A politikai versengés körülményei között – különösen a választások előtti időszakban – így spontán módon az egyik lehetőségként áll kézben a politikai ellenfél pozíciójának csökkentésére a politikai vita büntetőjogi síkra terelése, hisz a politikusok zöme párhuzamosan más tevékenységet is űz, vagy megválasztása előtt végzett ilyet. Az érvek és a szavazói döntések helyett így lehetőség van a politikai vita ügyészi-rendőri és bírói döntések felé eltolásának. Az olasz "Tiszta Kezek" mozgalmának nevezett fejlemény 1992-től jól mutatja az itt felmerülő összefüggéseket, és ha nem is ilyen tisztán de a politikai küzdelem büntetőjogiasításának minden felmerülésekor ezek az összefüggések válnak fontossá. Nézzük meg közelebbről ezeket.

Először is látni kell, hogy az a hagyományos védettség, ami korábban jellemző volt a vezető politikusokra és állami főtisztviselőkre, melynek lényege, hogy az e minőségben kifejtett tevékenységükre a legfőbb szankciót a hivatalból eltávolítás jelentette - választási vereség, parlamenti kormánybuktatás vagy felmentés formájában - egy sor esetben valóban bűncselekmények határát súroló vagy azt meg is valósító tevékenységek bevetté válását tette lehetővé. A politikai küzdelem büntetőjogi síkra terelésének pozitív következménye, hogy az ilyen tevékenységek ma már reális veszélyeket jelentenek a politikusok és pártjuk számára. Valószínű, hogy a miniszterek államtitkárok, pártvezérek börtönbüntetésre ítéelésének ilyen cselekményekért van visszatartó hatása az egész politikai életben. Ennyiben ez a fejlemény nem egyszerűen csak a politikai demokrácia egyik torzulásaként fogható fel, hanem egy reális problémára adott válasznak is.

Egy másik összefüggést mutat a politikai küzdelmek büntetőjogiasításában a tömegműediumok szerepe. Mint egy korábbi fejezetben láttuk, a tömegműediumok központi szerepet játszanak a bírói hatalom másik formájának a kifejlődésében is, és a nagy társadalomvezérlő kérdések bírói tárgyalótermekben való eldöntése csak a tömegműediumok támogató tevékenysége mellett vált lehetségessé. Ez a támogató szerep ennél a formánál is kiemelkedő fontosságú. Csak abban az esetben tud drámai hatást elérni egy miniszter, egy államtitkár, egy pártvezér, egy parlamenti képviselő vád alá helyezése, vagy egy ellenük megindított ügyészi nyomozás, ha az országos tömegműediumok ezt támogatólag felerősítik. Ez történt az olasz "tisztá kezű" ügyészek esetében is, és mint az "igazság és a kisemberek védői a pénzben és hatalomban dűskáló állami vezetőkkel szemben" kaptak előnyös ábrázolást, és hosszú ideig a tömegműediumok ünnepelt sztárjaivá váltak ezek az ügyészek (lásd Ferrarese 2001). Mulatságos mellékkörülmény, de a tömegműediumok igyekvő támogatását jól mutatja, hogy mivel az olasz közvélemény előtt a bírácoknak hagyományosan nagyobb presztízse volt, mint az ügyészeknek, ezért az őket sztároló újságírók lassanként elkezdtek a tisztá kezűeket "bírácoknak" nevezni, és ezután sokszor a nagy világlapok is így nevezték őket (lásd Painton 1994).

Ha ezzel szemben a mérvadó tömegműediumok mögött álló gazdasági-pénzügyi érdekkörökhöz tartozó pártvezért, vezető bankárt, állami vezetőt helyeznek vád alá, vagy kezdeményeznek ellene rendőri, ügyészi nyomozást, akkor a tömegműediumok "alantas politikai fondorlatként" tudják tálni ezt, és ekkor ez nem, hogy rontana a megtámadott pártvezér presztízsen, hanem az őt támogató tömegműediumok, mint 'politikai mártírt' még szavazattöbblettel tudják kimenteni. Az egy irányba húzó



tömegmédiumok így tudták egyértelműen semleges és gáncstalan ügyészekként (bíróként!) bemutatni az olasz politikai rendszer egészét megbuktató és átrendező ügyészi tevékenységet 1992 után, és az ügyészek ebben a légkörben bármit megtehettek. Összesen ötezer politikussal, parlamenti képviselővel, miniszterrel, állami tisztviselővel szemben indítottak el nyomozást - mindezt sokszor élő televíziós közvetítésekkel bemutatva - de végül csak 1.200 vádemelést tettek, és ebből 582 elítélés született. Vagyis alig egytizede állta ki a bírói eljárások próbáját, de a támogató tömegmédiumok háttéré előtt ez hosszú ideig nem jelentett gondot a tiszta kezűeknek (lásd Cullinan 2002). Ez a helyzet csak akkor kezdett megváltozni, amikor a hazai és a külföldi napilapok és televíziós csatornák is elkezdtek árnyaltabban megvizsgálni tevékenységüket. (Lásd pl. a Times 1994. dec. 19.-i számát, az Economist 2002. február 14.-i elemzését). De ugyanígy a többi ország példái is mutatják, hogy a tömegmédiumok támogatása vagy éppen szembefordulásuk, egy-egy pártvezér, állami vezető büntetőjogi "kikezdésekor" döntő fontosságú. Például a spanyol szocialista pártvezérek és állami vezetők elleni korrupciós és hatalmi túllépések miatti büntetőjogi nyomozásoknak a konzervatív El Mundo biztosított nagy nyilvánosságot az 1990-es években, míg ellenkező előjel esetén a másik oldal nagy tömegmédiumainak készsége növekedett meg (lásd Guarnieri/Magalhaes 2001).

Lezárásként jelezni kell, hogy az 1990-es évek végétől már egy árnyaltabb felfogás váltotta fel a korábbi eufórikus hangulatot e téren, és a Robin Hood-ügyész beállítódás helyett a pártos elfogultságot is feltételezi már a szélesebb közvélemény egy-egy politikai színezetű büntetőjogi nyomozás esetén az olaszoknál, de a többi dél-európai országban is. Például a 2000. évi nyári olasz parlamenti választás előtt a biztos győztesnek tűnő Berlusconi ellen ismét tucatnyi büntetőeljárást igyekeztek kezdeményezni, és ennek óriási nyilvánosságot és pozitív tálatást biztosított a médiumok vele szemben álló része, de ennek már semmilyen hatása nem volt a politika büntetőjogiasításába már belefáradt olasz választó tömegekre. Ennek kialakulásába belejátszott az is, hogy az olasz "Tiszta Kezek" ügyészei azóta nyíltan politikai szerepet is vállaltak, és az elfogulatlanabb elemzések feltárták azóta a korábbi tevékenységük politikai összefüggéseit is. Antonio Di Pietro, az olasz ügyészek egyik fő irányítója akkoriban, később baloldali politikusként miniszter lett, majd parlamenti politikus. Az eufória csökkenése persze nem jelenti e jelenség terjedésének leállítását, és ez azóta is folyik. Franciaországban az 1990-es évek végére ez már központi szerepet kezdett játszani a politikai harcokban, de nálunk Magyarországon is vannak erre utaló jelek. Például Medgyessy Péter miniszterelnök-jelöltsége után kirobbant Gresham-ügy mögött ilyen megfontolások is nyilvánvalóan állhattak, de a Fidesz-pártigazgató elítélése 2002 őszén olyan cselekményekért, amiért a hírek szerint az ügyész nem is emelt vádat, szintén a politikai küzdelem büntetőjogiasításaként és a bírói hatalom ebbe bevonásának fogható fel, és a példákat lehetne még tovább folytatni.

## 2.2.2. A büntetőjogiasítás helyzete az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államokban a társadalomvezérlési döntések áttolása a törvényhozásból a bírói tárgyalótermekbe a legmesszebb ment el, és itt ez adta az elmúlt évtizedekben a bírói hatalom fő kifejlődési formáját. A "perlési politizálás" jelenségével foglalkozó fejezetben ezt részletesen körbe jártuk. E mellett azonban nagy szerepet kapott a politikai küzdelmekben a bírói hatalom másik formája is, amely e küzdelem büntetőjogiasításaként írható le. A politikának ez a kriminalizálása másként fejlődött ki, mint az európai országokban történt, és

máshol is vannak ennek súlypontjai. Nézzük meg ezt most részletesen.

Az 1970-es évek elejéig csak szórványosan fordult elő, hogy magas szintű politikusok vagy állami főtisztviselők körében a politikai harc eszközeként a büntetőjogi síkra terelés. Az állami hivatalnokok vonatkozásában van egy statisztikánk, amely jól mutatja az itteni változásokat. Eszerint míg az 1970-es évek elején évente alig ötven fő ellen emeltek vádat e körben, és még ennek is csak a felét ítélték el, addig folyamatos emelkedés után az 1980-as évek második felére már évi 1.300 körül volt ez a szám, és ebből kb. ezer körüli volt az elítélések száma (lásd Lowi/Ginsberg 1994:582). A növekedés mértéke hasonló volt a - legalábbis a nyomozások elkezdése tekintetében - a kongresszusi képviselők, szenátorok, miniszterek és államtitkárok tekintetében is. Mindeközben általános a vélemény, hogy maga az állami korrupció egyáltalán nem emelkedett, hanem csak a bevett gyakorlatok követését kezdték erőteljesebben büntetőeljárás alá vonni. Mielőtt belemennénk részletesebben ennek elemzésébe, nézzük meg, hogy milyen események alakították a politika büntetőjogiasítását.

Az első látványos lépés e téren az 1972-es Watergate-botrány volt. A kiinduló szituáció itt az volt, hogy a főként az ipari-mezőgazdasági nagyvállalkozói csoportok embereként politizáló Richard Nixon elnök egyre elkeseredettebb harcba keveredett az országos szintű domináló tömegmédiумok csoportjával, melyek alapvetően a bankár-pénzügyi csoportok véleményeinek, érdekeinek és ideológiáinak megjelenítőiként működnek (lásd Halberstam 1988). E tömegmédiумok politikai véleménymonopóliumát megtörendő, Nixon kilátásba helyezte a jogi szabályozások olyan módosítását, amely kötelezte volna a nagy TV-társaságokat helyi csatorna-hálózataik eladására, a kiegyensúlyozott és többszínű véleményformálás biztosítására (lásd Lowi/Ginsberg 1994:372-373). Ebben a hadiállapotszerű helyzetben történt meg Nixon újraválasztása 1972-ben, és rövid idővel ezután az egyik legelkeseredettebb ellenfelének számító napilap, a Washington Post a választási csaták félegális-illegális trükkjei közül kiemelte a Demokrata Párt kampányközpontjába történt titkos behatolás részleteit. Miután egy idő után Nixon közeli munkatársainak neve is felmerült a behatolás megszervezésében, az egész szembenálló médiaszféra központi témává emelte a Watergate-botrányt, és végül Nixon lemondását is ki tudták kényszeríteni.

Ez az esemény már maga is a politikai szembenállások büntetőjogi síkon megharcolását jelentette, de igazán csak az ezután létrejövő intézményi változások vezettek ebbe az irányba. A széles nyilvánosság a tömegmédiумok ostromozó leleplezései és kommentárjai után, mint "morális fertőt" kapta a szeme elé a legfelső állami és politikai szint harcait. Pedig az ehhez hasonló trükkök, illegális cselekedetek - néha a bérnyilkosságig elmenőleg - egyáltalán nem voltak ritkák a korábbi választási harcokban sem. A tényleges különbség csak annyi volt, hogy a tömegmédiумok most óriási nyilvánosságot és felháborodott légkört teremtettek politikai ellenfelükkel szemben az ügy kapcsán. A morális felháborodás légkörében mindenesetre létrehoztak egy új intézményt, a "Kormányzati Etika Hivatalát" (Office of Ethics in Government) és egy szabályozó új törvényt, amely a legszélesebben lehetővé tette a törvénysértés legcsekélyebb gyanúja esetén is a nyomozás és a vizsgálatok beindítását az USA elnökétől kezdve a képviselőkön és a szenátorokon át le a felső tisztviselői körig bezárólag. A későbbi fejlemények megmutatták, hogy a szándék ugyan nemes volt, de a létrehozott intézmény hatásai összességükben katasztrofálisnak bizonyultak hosszabb távon.

A politikai versengés körülményei között ugyanis, ha a nyomozás bármilyen apró szabálysértés illetve ennek gyanúja esetén is megindítható a politikai harcban állók bármelyikével szemben - és ezzel rontani lehet az ellenfél pozícióját - akkor

szükségszerűen eszkalálódni fog ennek igénybe vétele. Példa lehet erre Michael Espy esete, aki Clinton városfejlesztési minisztere volt a '90-es évek első felében. Egy törvény megtiltotta ajándékok elfogadását a felső szintű állami hivatalnokok számára, és Espy elfogadott egy nagy élelmiszercégtől két belépőjegyet (!) egy rögbi meccsre. Az éber politikai ellenfelek, a republikánus politikusok figyelmét nem kerülte el ez a kis szabálysértés, és rögtön követelték egy független ügyész kinevezését az ügyben, aki aztán több évig tevékenykedett egy sereg jogásszal, nyomozóval megerősítve, egyre inkább már Clinton elnököt magát és szűkebb környezetét is bevonva a vizsgálódásba (lásd Etzioni 2001). Espy végül lemondott, igaz a kitartó nyomozás a két belépő jegynél később nagyobb korrupciós gyanúkat tudott feltárni, de ennek kapcsán merült fel, hogy a végiggondolatlan szabályozás, amely minden súlyozás nélkül csak 'jogszabálysértést' említ a vizsgálat megindításához, akár egy politikus, mint gyalogos szabálysértésének állításával - piros lámpánál ment át az úttesten - is elindíthatja az adott esetben a nyomozást (lásd Yoder 1999).

A lényege tehát a "kormányzati etika" védelmére kiépített intézményeknek, hogy a legkisebb szabálysértés esetén is beindulhat bármely csúcspolitikkal szemben a nyomozás, és ezzel túlmegy a hagyományos büntetőjogi síkon is. E kitágítás pedig korlátlan lehetőségeket ad a politikai ellenfél lejáratására, hisz a választók bizalmának megingatására már egy nyomozás megindítása is elég, nem kell eljutni ezzel az elítélésig. Ennek legújabb példája Toricelli szenátor esete, aki mint tagállama régi szenátora toronymagasan vezetett alig ismert republikánus kihívójával szemben, ám mikor megszellőztették politikai ellenfelei néhány korrupciógyanús dolgát, gyorsan zuhanni kezdett népszerűsége, és egy idő után az esélytelenséget érezve maga mondott le az újráválasztási harcról. (Lásd 2002. évi nyári amerikai napilapokat az esemény kommentálásáról).

A kormányzati etikai vizsgálatok lefolytatásának mechanizmusát a következőképpen szabályozta egy 1978-as törvény. Ha bármilyen információt - lényegében feljelentést - kap az igazságügyminiszter a törvényben felsorolt magas szintű politikusi kör tagjait illetően, amely valószínűsíti a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetését, akkor köteles egy speciális bírói tanácstól kérni egy független ügyész kinevezését, és ha ezt nem teszi, akkor az informátor maga kérheti e tanácsot a kinevezésre. E speciális bírói tanács három szövetségi bíróból áll, akiket mindenkor két évi ciklusra a szövetségi legfőbb bírói fórum elnöke nevez ki. (Az elmúlt 20 évben a konzervatív William Renquest főbíró volt ez a kinevező). A bírói tanács a kérelem beérkezése után kinevezi a kormánytól független ügyvédek közül a független ügyészt, és meghatározza nyomozása terjedelmét. Ám mivel a törvény alapján az így meghatározott tevékenységi körrel összefüggő cselekmények felmerülésekor, ezek is a független ügyész nyomozási területére esnek, lényegében korlátlan a nyomozási területük (lásd Maskell 1998:4-6). Az egyszer kinevezett ügyész teljes mértékben kikezdzhetetlen akár az USA elnöke részéről is, és hivatalának finanszírozására törvényileg garantált összeg áll rendelkezésre. Több ilyen független ügyész - pl. a Clinton elnök ellen nyomozó Kenneth Starr - öt-nyolc éven keresztül folytatta a nyomozását, és az egész elnöki adminisztráció munkáját le tudta bénítani (lásd Etzioni 2001b).

Az etikai-büntetőjogi vizsgálati gépezetet a konzervatív republikánus erők ellenfelei, a liberális demokraták hozták létre a '70-es évek végén, és az 1980-as években Ronald Reagan elnök politikája ellen is ők vetették be sikeren. Például az "Irán-kontra ügy" kapcsán Reagan elnök munkatársainak, minisztereinek széles köre után nyomoztak, és ezzel Reagan politikai cselekvési szabadságát és politikai programjának megvalósítását nagymértékben korlátozni tudták (lásd Yoder 1999, Griesbach 1999). Az idősebb Bush elnöksége alatt a '90-es évek fordulóján a

republikánusokat ez ösztönözte arra, hogy a legszélesebben vessék be az etikai vizsgálódás fegyverét a demokrata politikusok ellen. A már jelezett súlyú szabálysértések vádját felhasználva először Jim Wright-ot a képviselőház demokratapárti elnökét kényszerítették lemondásra, míg a demokraták erre válaszként a Wright elleni nyomozási kampány fő szervezőjét Newt Gingrich-et "vadászták le", és kényszerítették hasonló vizsgálódásokkal lemondásra. Az etikai vizsgálódások itt arra irányultak, hogy Gingrich egy könyve kiadásakor aránytalanul nagy könyvhonoráriummal kötötte a szerződését - e mögött rejtett kampányfinanszírozás lehetett -, és ez elég volt arra, hogy a felkorbácsolt közvélemény előtt lemondásra kényszerítsék. Amikor a demokraták az elnöki hatalmat is megszerezték Clinton-nal 1992-ben, a republikánusok hasonlóképpen igyekeztek az etikai fegyvert éppúgy az ő elnöki gépezete megbénítására használni, ahogy azt az ellenfeleik tették Reagan elnök alatt. Erre jött kapóra először a már jelzett Espy-ügy, de az igazi sikert magának Clintonnak a "trófeája" jelentette a '90-es évek második felére, az ismert Monica Lewinski-ügy kapcsán, amely alaposan átrendezte a szavazati tömböket is a politikai erők között.

A '70-es évek elejétől a demokraták által kicsiszolt etikai-büntetőjogi fegyver így az elmúlt években már mindkét tábor által bevetett eszközként működik, és az elemzők három fő negatív hatást mutatnak ki ennél. A legfontosabb az a hatás, hogy a kölcsönös leleplezések, dramatizált "erkölcsi fertők" kimutatása mindkét nagy tábor részéről a másik félnél, a legszélesebben elfordítja az embereket a politikai részvételtől. Míg korábban 60-80% volt a választásokon való részvétel aránya az USA-ban is - ahogy a nyugat-európai országokban látható ma is - addig a '90-es évek elejére ez a részvétel a képviselői választásoknál leesett 30-33%-ra, és az elnökválasztásoknál is már csak 50% körüli ez (lásd Lowi/Grinsberg 1994:583). Egy másik hatást jelent a mindenkori államvezetés cselekvési lehetőségeinek radikális beszűkülése, hisz lényegében minden felső vezető, bármilyen apró szabálysértésnél, támadhatóvá válik, és hogy mikor követett el tényleg szabálysértést, azt csak utólag, a vizsgálat lezajlása után lehet tudni. Végül egy harmadik hatást jelent a politikusi és állami tisztviselői pályára lépők kontraszelektálása ezen az úton. Aki teheti és választási lehetősége van, az inkább a magánszférában igyekszik karriert befutni, és csak az itteni sikertelenek, a "mocskos trükkökre kaphatók" szállnak be az állami-politikai szférába. Mindez pedig az egész állammal szembeni bizalmat a minimumra csökkenti (lásd Etzioni 2001).

Összegezve tehát látható, hogy az Egyesült Államokban másképpen valósult meg a politikai küzdelem büntetőjogiasítása, mint az európai országokban. Az USA-ban nem annyira a rendes bíróságok és az ügyészek révén zajlik ez le, hanem a politikai aréna résztvevői maguk vonnak be "független ügyészeket" a jogászok és az ügyvédek közül. Másrészt maguk a nyomozást kiváltó cselekedetek is csak kisebb részben jelentenek bűncselekményt, inkább egyszerűbb szabálysértéseket jelentenek ezek. Mindezek révén az USA-ban szélesebb körben használatos ez a fegyver. Míg 1972-ig elnöki lemondásra nem került sor az USA-ban, addig az elmúlt 30 évben - Nixon után - Clinton, másodikként, csak hajsza híján került el a vád alá helyezést és lemondást.

Ezek az események és az, hogy most már mindkét tábor megtapasztalhatta a politikai küzdelem büntetőjogiasításának hátulütőjét is, arra vezettek, hogy már itt is megállni látszik ennek továbbfutása. Például ennek jele, hogy az említett, független ügyész intézményt létrehozó törvényt, melyet öt évenkénti megújítással adtak ki, a többszöri megújítás után 1999 nyarán már nem újították meg. Nem lehet azonban tudni, hogy a politikai versengés logikája miatt szükségszerűen rövid idődimenzióban gondolkodó politikai csoportok bölcsessége meddig marad meg, és

kedvező konstelláció esetében - pl. a kongresszusi többség és az elnöki hatalom tartós szembenállásakor - nem térnek-e vissza erre az útra.

## **XXII. fejezet**

### **Az Európai Unió politikai rendszere**

Összehasonlítva az Európai Uniót az Egyesült Államokkal egyre inkább egy szövetségi állam formáját ölti az előbbi is, noha egy sor megoldása még mindig őrzi a nemzetközi szervezet jellegét, melyhez a tagállamok önként csatlakoztak, és amelyet a tagállamok együttesen határoznak meg. Ez a konföderációs jelleg azonban mind halványabban, a föderatív jelleg pedig mind erősebben bukkan elő az EU működésében, különösen az Unió új alkotmánytervezetében, melynek elfogadása jelenleg persze még kétséges. A következőkben megvizsgáljuk, hogy milyen főbb tőkés csoportosulások és ezek elméleti tervező csoportjai voltak aktívak az európai nemzetállamok feletti egyesült Európa létrehozásában, és milyen funkcionális ösztönzők segítették ezeket. Ezután az EU döntési mechanizmusait vesszük szemügyre, kitérve az új európai alkotmánytervezet megoldásaira is.

#### **1. Az Európai Unió létrejötte**

Az egyesült Európa létrejöttének és fejlődésének megértéséhez az egyre intenzívebbé váló közös döntési fórumok elemzése mellett a vizsgálódásnak ki kell terjedni az alapul fekvő tőkéscsoportokra, ezek küzdelmeire és ezek itteni erőeltolódásokra. A felszíni intézményi változások legtöbbször az itteni erőeltolódások eredményeit rögzítik.

A nyugati civilizációs kör társadalmainak egészének szintjén a nagy tőkéscsoport táborok - erőviszonyaik és szembenállásai - megértéséhez vissza kell nyúlni az 1800-as évek végi állapotokhoz, amikor a nyugati világ vezető hatalma még Anglia volt, óriási gyarmatbirodalmának forrásaival, ipari termelésének nagyságával, valamint nem utolsósorban a világ pénzügyi rendszerében játszott központi szerepe alapján. Ebben a helyzetben - és az angol gyarmatbirodalom kezdődő válságainak jeleit észlelve - alakult meg Cecil Rhodes körül az első globális tőkés tervező csoport, amely az angol nyelvű és angol kulturális örökséggel rendelkező társadalmakat kívánta összefogni az angol hatalmi dominancia fenntartása érdekében (lásd Pijl 1984:12-46). Cecil Rhodes halála után az óriási vagyonából e célból létrehozott alapítvány kezelője, Alfred Milner erősebben bekapcsolta az összefonódott angol-amerikai bankárkörök amerikai részeit is az angol dominancia fenntartását szervező tevékenységbe, és létrehozta a Round Table (Kerekasztal) elnevezésű szervezetet. Az első világháború után végbemenő hatalmi súlyponteltolódás az angol dominanciától az amerikai dominancia felé csak felerősítette ezt, és így törés nélkül fennmaradt az angol-amerikai nagytőkés csoportok együttműködése az európai események és a világ történéseinek alakításában a hatalmi súlyponteltolódás ellenére. Szervezetileg ennek kibontottabb formája lett a New York-ban létrehozott Council for Foreign Affairs és ennek londoni testvérszervezete, a Royal Institute of International Affairs. E két partnerszervezet a vezető amerikai és angol bankárköröket fogta és fogja össze ma

is, és széles kapcsolathálót kiépítve a két állam külügyi, pénzügyi és kereskedelmi minisztériumok főtisztviselői gárdái felé, döntően befolyásolni tudta - és tudja - e két állam politikáját. Noha ez - főként az Egyesült Államokban - csak a kevésbé külföldi érdekeltséggel rendelkező és inkább befelé forduló tőkés csoportokkal való állandó küzdelmek közepette volt lehetséges. Ez az összefonódott angol-amerikai tervező csoport már a második világháború előtt tervek készített a nemzetállamok feletti föderatív Európa létrehozására, illetve felkarolt az ilyen tervek, például Richard Coudenhove-Kalergi 1924-es föderációs terve nagy támogatásra talált e körökben.

A második világháború után a győztes amerikai-angol szövetségesek a háttérbe szorult Franciaországgal és a felosztott és megszállt Németországgal a hátuk mögött nagyobb ellenállás nélkül tudták elkezdni az egységes Európa létrehozását. Winston Churchill miniszterelnöksége alatt még az Európai Egyesült Államok létrehozása volt a hivatalos angol politika célkitűzése, de a háború utolsó hónapjaiban az addigi ellenzék, a Munkáspárt választási győzelme után ez az elképzelés háttérbe szorult, és Churchill és politikai támogatói csak magánjellegű szervezeteket hozhattak létre ennek segítésére (Horváth 2000:10-11). Európa föderalistái intenzív amerikai támogatással - amelybe még az is belefért, hogy az amerikai Kongresszus határozatot hozott az Európai Egyesült Államok tervének támogatására - folytatták az egységes Európa megvalósításának tervezését, de a később várható ellenállás felerősödése miatt végül a kis lépések útját választották. Az egységesítésnek ezt a sorrendjét még 1942-ben kidolgozott tervében Alfred Mitrany javasolta, melynek lényege, hogy a kisebb szektorális változtatásokat kell szorgalmazni taktikai okokból, mert ezek összegződése révén olyan tovagyűrűző hatások („spill over effects”) válnak elkerülhetetlenné, melyek végül megállíthatatlanná teszik az egyre intenzívebb összefonódást azt európai nemzetállamok között, és végül egy egységes szövetségi állammá olvadnak össze. Ez az elképzelés jól látta előre a nemzetállami szuverenitás elvesztése menetében létrejövő ellenállásokat, amely különösen Franciaországban erősödött fel, és amely az amerikai-angol összefonódott hatalmi köröktől mindig is tartó Charles de Gaulle vezetése alatt 1958 után le is állította több évre az európai egységesülés folyamatát.

Az egységes Európa azonban az amerikai külső célok mellett az egységes európai piacon érdekelt európai tőkéscsoportok számára is mind fontosabbá kezdett válni az 1970-es évek végére, és ez egy nemzetállamok felett álló, ám azt amerikai és az időközben erőssé vált japán tőkével szembeni védekező erős Európa tervét is kialakította. Ennek motorja a legerősebb európai vállalatok vezérkarainak képviselőit egyesítő Vállalkozók Európai Kerekasztala („European Roundtable of Industrialists”, rövidítve „ERT”) nevű szervezet volt, és az angol-amerikai tőkéscsoportokkal szembeni kezdeti sikerüket mutatja, hogy e tőkéscsoportok képviselői egy időre ki is vonultak e szervezetből, mivel nem értettek egyet az USA-val szemben is lezáródó egyesült Európa szervezésével (Pijl 2001). Ennek végső fázisa volt az amerikai-angol tőkétől független maradt német tőke vezérhajója, a legnagyobb német bank, a Deutsche Bank és vállalatbirodalmának vezetői által kidolgozott terv a felbomló Kelet-Európa integrálására 1980-as évek végén. A sok százmilliárd német márka bevetésével és a felhalmozott adósságállomány részleges elengedésével járó integrálás az amerikai tőke helyett a német és francia dominancia melletti Európába vonta volna be a kelet-európai országokat, ám a nemzetközi tanácskozásokon az amerikai tőkés körök képviselői és szellemi háttérembereik frontális támadásokat intéztek e terv ellen, és végül - több merénylet és egyéb hatalmi intrikák után - lekerült ez a terv a napirendről. Közép-Kelet-Európa országai és Oroszország csak az amerikai-angol tőkés körök elképzelései alapján csatlakozhattak a nyugati országokhoz. Ezzel együtt az 1980-as évek végére az amerikaiak meg tudták törni a független európai tőke erőit, és az

ERT-ben is a velük baráti és összefonódott angol-holland tőkések váltak dominánssá. E tőkéscsoport-csatározások azonban a felszín alatt állandóan belejátszottak az EU intézményi alakulásába és az ezen belüli döntésekbe. A 2003-as iraki háború kapcsán kirobbant látványos amerikai-angol és a francia-német szembenállás például, amely egy időre megbénította az EU belső intézményi fejlesztését is, ennek egyik felszíni megjelenése volt. De ugyanígy az is, hogy az Európai Egyesült Államokért valamikor lelkesedő angol üzleti-politikai elit nagyon is óvatossá vált a német-francia dominancia mellett egységesülő EU-val szemben, és az amerikaiak is tartanak már egy idő óta ettől az egységesüléstől. E háttérküzdelmek és erőeltolódások teszik érthetővé az egységes Európa létrejöttének eddigi intézményi változásait is.

A network-analízis segítségével feltárt összefonódások a világ legnagyobb multinacionális vállalatai, bankházai és biztosítótársaságai vezérkarai és tulajdonosi hálózatai között azt mutatják, hogy a nyugati civilizációs kör - Amerika és Európa - társadalmi vonatkozásában három nagyobb tőkéscsoport lokalizálható. A New York és a London City bankházai már az 1800-as évek második felétől összefonódtak, másrészt az angol banktőke és az által szervezett vállalkozói tőke a holland tőke domináns csoportjaival alakított ki szimbiotikus kapcsolatokat. Az olyan nagy multik, mint az Unilever vagy a Royal Dutch Shell fele-fele arányban angol és holland tőkéscsoportok tulajdonában vannak, és a New York-London City-Amsterdam vonalon kiépült tőkéscsoport-konglomerátum a világ legerősebb csoportosulását adja a második világháború óta. Mellette a francia-kanadai-belga tőkéscsoportok között jött létre egy hasonló globális tőkéscsoport-szerveződés, szintén nagy bankokkal, multinacionális vállalatokkal és biztosítótársaságokkal a középpontban. Végül az előbbiektől független német tőke a már említett legnagyobb német bank, a Deutsche Bank körül szerveződik, olyan nagy multikkal körülvéve, mint a Mannesmann, de például a második legnagyobb német bank - szintén nagy vállalkozói birodalmat kiépítve maga körül - a Dresdner Bank már 1905-től a legnagyobb amerikai bankház, a J. P. Morgan tulajdonában került, és azóta is a Németországba beható amerikai tőke fő bázisa volt (lásd Pijl 1984). A hosszú csatározások után a Deutsche Bank az 1990-es évek végén felvásárolta ezt a vetélytársát, de ellentámadásként 2003-ban a J. P. Morgan kísérletet tett magának Deutsche Bank-nak a felvásárlására is, és ezzel a független német tőke pozícióit végleg összetörné. Nos, tehát a „direkt” politikai harcokhoz képest ezek a kevésbé nyilvánosság előtt zajló harcok a legközvetlenebbül meghatározták az EU történetét és az ezen belüli erőviszonyokat és a intézményi változásokat, ezért a valódi informáltságra törekvő politológiai elemzéseknek ezt a szintet is be kell vonni az elemzésbe.

Az egységes Európa létrehozásának első lépése az 1951-ben az „Európai Szén és Acélközösség”, vagy más szóval a Montánunió létrehozása volt Franciaország, Németország, Olaszország és a Benelux államok között, ami még csak a gazdaság katonailag fontos szektoraira terjedt ki. Vámunió létrehozása volt ennek a lényege, de szervezetiileg először jött létre ezzel Európában olyan egyesülés, amely a nemzeti szuverenitás egy részét az egyesülés testületeinek adta át. Ezt a szerveződést - és az itteni tapasztalatokat felhasználva - bővítették ki 1957-ben az előbb jelzett államok az Európai Gazdasági Közösség szervezetévé (lásd részletesen Arató 1996; Horváth 2000). Anglia kimaradt belőle, mert ekkor még hatott ott az az elképzelés, amely Angliát nem egy szoros Európához, hanem inkább az angol nyelvű társadalmakkal fűzte volna össze, egyrészt az USA-val, másrészt a leoldódó volt angol gyarmatokkal a Brit Nemzetközösség szervezetében. Az 1960-as évektől azonban Anglia és vele a skandináv államok is be kívántak lépni az EGK-ba, ám az angoloktól és a velük összefonódott amerikaiaktól tartó francia de Gaulle elnök megvétózta ezt, sőt néhány évre az



egész egyesülési folyamatot leállította, védve a nemzetállami szuverenitást vele szemben. Csak a de Gaulle-t felváltó Georges Pompidou elnök ideje alatt az 1970-es évek kezdetétől vált lehetővé mind a bővítés, mind a befagyasztott egységesülés továbbvitele, noha az 1970-es évek még végig az euroszepticismus idejét jelentették. Az 1980-as évek közepétől indult meg az egységesülés elmélyítése, melyhez az európai egységes piacon érdekelt, ám az amerikai és a japán gazdasági nyomással szemben védekező európai nagytőkés csoportok szervezkedése létfontosságú volt az ERT kereteiben. Főként az ő befolyásuk és előkészítő munkájuk révén jött létre az Európai Egységes Okmány („Single European Act”), amely a több, külön alapszerződésben összefogott európai közösséget egy egységes szerződésben pontosította, és ennek menetében egyben módosításokat is hajtott végre e szerződésben. Ettől kezdve Európai Közösség nevet kapta az egységesülés, elhagyva a megszorító jellegű „gazdasági” jelzőt, és ekkor kapta meg a szervezet a mai végső körvonalait is. A globális tőkés táborok közötti harcok azonban ezután is hatottak, és noha az európai piacot támogató európai tőkéscsoportok eredetileg a nemzetállami határok lebontása után az egységes európai piac határait zárva kívánták tartani, és az ezen túli amerikai és japán pénztőke előtt fenn kívánták tartani az összeurópai határok zártságát, az ERT-n belüli hatalmi eltolódások az amerikai-angol tőke javára végül azt hozták létre, hogy a lebontott európai nemzetállami határok a teljes globális világ felé nyitottá váltak mind a tőke beáramlása, mind kiáramlása felé egyaránt (Pijl 2001; Cram 1997). Ezzel a keynesi állami beavatkozáson és szabályozáson alapuló kapitalizmus végleg a neoliberális-monetáris kapitalizmussá fejlődött át.

Az Európai Közösség szervezete - még a Montánuniótól induló szervezethez képest - kifejlődve - elsősorban a Bizottságból, és a tagállami kormányok minisztereit összefogó Miniszteri Tanácsból (Tanács) állt, és kiegészítően jött létre a tagállami parlamentek küldötteiből álló Parlamenti Közgyűlés, illetve a Tanács rendeletei alapján bíraskodó, azokat értelmező Európai Bíróság. A Közgyűlés szerepe formális volt még ekkor, és csak 1979-től jött létre a delegálás helyett az itteni képviselők közvetlen választása. Az igazi „parlamentté” válását azonban nem engedték meg a tagállami szuverenitást védő politikai erők, és csak az 1987-ben hatályba lépő Egységes Okmány tette lehetővé, hogy bizonyos tárgykörökben együtdöntő szervvé váljon a Tanács mellett az Európai Parlament, és így egyben a Tanácsot is egy kétkamarás parlamenti rendszer egyik felévé tette hasonlóvá e tárgykörökben. A továbblépést az egységesülés irányában jelzi, hogy 1981-ben Görögországot, 1986-ban pedig Spanyolországot és Portugáliát is felvették a szervezetbe, és az 1990-es évek kezdetétől a szétesett szovjet blokkból kiszabadult országok is rögtön jelentkeztek felvételre. Ezek után került sor 1992-ben az alapszerződés továbbvitelére, és a Maastrichti Szerződés ezt tette meg, átnevezve a szervezetet Európai Unióra, és egy egységes valuta bevezetésének ütemtervét kidolgozva. Ez létre is jött 1999-ben, noha Nagy-Britannia, Dánia és Svédország kimaradt ebből. Ezzel párhuzamosan megvalósították a belső határellenőrzések lebontását és megszüntetését, és ezzel az egységes piacon összeolvadás teljessé vált. Fontos továbblépést jelentett az 1992-es Maastrichti Szerződés újításai között, hogy az addig gazdasági térre korlátozott egyesült Európa közösségét kiterjesztették a kül- és biztonságpolitikára, illetve a bel- és igazságügyi politikára is. Ám ugyanakkor - követve a nagy lépések kis lépésekre bontásának politikáját itt is - három önálló pillérre bontották szét a kibővített együttműködést, és az említett második és harmadik pillérhez tartozó területeken csak korlátozott maradt a tagállamok felett az uniós akaratképzés. Az 1997-es Amszterdami szerződés, amely tovább mélyítette az együttműködésbe bevont tárgyköröket, kitágította az egységes kül- és biztonságpolitika célrendszerét és a bel- és igazságügyi együttműködés tárgyköreit is, különösen a pénzmosásra, a szervezett bűnözésre és a terrorizmusra tekintettel. Az új európai alkotmánytervezetben azonban már a pillérek közötti

különbségek lebontását tűzték ki célként, és az első pillér intenzívebb uniós akaratképzésébe kívánják mindet integrálni.

Az új jelentkezők felvételéről 2001-ben döntés született, majd 2004. május elsején tíz új csatlakozó állammal, 25 tagra bővült az EU. A meglévő szervezet továbbfejlesztésével az EU szervezete már ma is egyre inkább egy föderatív államot jelent, és különösen a 2003-tól készülő új európai alkotmány tervezete már egy föderatív Európát vázolt fel, amire Jean Monnet és a többi föderalista már a Montánunió létrehozásakor törekedett Alfred Mitrany „spill over” hatásainak segítségével.

## 2. Az Európai Unió döntési mechanizmusa

*(Általános jellemzés)* Az EU döntési mechanizmusainak megértéséhez szem előtt kell tartani, hogy kezdetben szuverén tagállamokat összefogó nemzetközi szervezetként működött, és állandó küzdelmekben a föderatív Európa hívei és a nemzeti szuverenitás védelmezői között alakult ki mai alakja, amely már inkább nevezhető egy föderatív államnak mintsem egyszerű nemzetközi szervezetnek. Az uniós döntési mechanizmus öt szervezeten nyugszik: az Európai Bizottságon, az Európai Parlamenten, az Európai Unó Tanácson (korábban: Miniszteri Tanács), az Európai Bíróságon és az Európai Központi Bankon. Ezek közül a Bizottság és az Európai Parlament (EP) a tagállamok feletti önálló uniós politikai akaratképzés fórumait jelentik, míg a Tanács a tagállami kormányok minisztereit összefogó testületként a tagállami álláspontok kompromisszumainak fóruma. Elvileg ugyan az Európai Bíróság csak jogalkalmazó szerv, így politikai döntési fórumként nem jöhetne számba, de az elmúlt ötven évben játszott szerepe alapján döntően a tagállamok feletti uniós körök támogatójaként és ennek bővítőjeként lehet minősíteni. Az Európai Központi Bank az Unió közös valutája, az euró értékállóságának őrzője, és bár ebben fontos szerepe van az uniós szervek között, a politikai küzdelmekben az uniós döntési mechanizmusában nem vesz részt, így most figyelmen kívül hagyjuk az elemzésekben.

Fejlődésükben tekintve a Bizottságot, a Tanácsot és az EP-t, egymáshoz való viszonyukban kell ezeket szemügyre venni, ahhoz, hogy megérthessük működésüket és változásaik ösztönzőit. Kezdetben, az 1957-es Római Szerződés alapján az Európai Gazdasági Közösségben a tagállami akaratokat közvetítő Tanács és a közösség egészének funkcióit szem előtt tartó Bizottság kettőse adta a döntési mechanizmust, és az EP még teljes mértékben kívül maradt ezen, konzultatív szerepre korlátozva. Ekkori nevét - Parlamenti Közgyűlés - maguk a képviselők változtatták öntudatosan Európai Parlamentre már az 1960-as évek elején, noha hivatalosan még hosszú ideig nem szerepelt ezen a néven a közösség dokumentumaiban (lásd Horváth 2000:54). Az igazi döntési testületeket a Bizottság és a Tanács jelentette abban a funkciómegoszlásban, hogy a Bizottságnak kizárólagos joga volt - és van ma is - a döntési javaslatok előterjesztésére, míg a döntéseket magukat a Tanács hozza meg. Ebben a felállásban a tényleges hatalmi súlyt a két szerv között az szabta meg, hogy a Tanácsban az első évtizedekben az egyhangú döntés elve alapján születtek meg a határozatok, és ez bármely tagállam számára vétőjogot jelentett. Az alapszerződés szerint ugyan ennek 1966-tól meg kellett volna szűnnie, és többségi döntésre kellett volna áttérni, de Franciaország tiltakozására - amelynek képviselői ki is vonultak egy időre a közösségi testületekből („az üres szék politikája”), határozatképtelenné téve ezeket, az un.

„luxemburgi kompromisszumban” végül ténylegesen meghosszabbították ezt egészen az 1980-as évekig hatóan. Ennek révén a Bizottság javaslattevő monopóliuma hosszú időre leértékelődött, és a Tanácsra tolódott át a hatalmi súly. Ez változott meg, amikor fokozatosan bővülően a Tanácsban a többségi döntési elvre tértek át, és ezzel ez a monopólium felértékelte a Bizottság súlyát a közösségi döntési folyamatokban.

Az Európai Parlament, miután 1979-től már közvetlenül választják tagjait az állampolgárok, a konzultatív szerepből igazi döntéshozó szervvé csak fokozatosan tudott átfejlődni (részletesen ehhez lásd: Judge/Earnshaw 2003:26-68). Az első jelentős lépést e téren az Egységes Okmány tette meg 1987-től, amikor néhány tárgykörben a Tanács mellett az EP együtdöntő szervvé vált. Ezzel a megoldással e tárgykörökben a Tanács és az EP egy kétkamarás parlamenti rendszer két részévé vált, hasonlóan például ahhoz, ahogy Németországban a Bundestag és a Bundesrat működik, mely utóbbi a német tartományok (tagállamok) küldötteiből áll. Ez az együtdöntés azóta egyre több tárgykörre kibővült, de azt EP e mellett is egyre több olyan jogosítványt kapott, melyek közelítik jogállását egy igazi parlamentéhez. Így ma már a Bizottság elnökének - az Unió „miniszterelnökének” - személye felett az EP dönt, és bizalmi szavazással meg is bukathatja az egész Bizottságot. Noha az EP-n belüli akaratképzés szétszabdaltsága pártfrakciókra és eltérő nemzeti érdekekre ezt csak kis mértékben teszi létszerűvé. E mellett növeli az EP súlyát, hogy az unió költségvetésének elfogadásában is döntő szava van. Az európai alkotmány tervezete mindenesetre még inkább e kétkamarás modellhez kívánja közelíteni a Tanácsot és az EP-t, és ezzel az utóbbi igazi parlamenti jellegét és döntéshozói súlyát még inkább meg kívánja növelni.

(A Tanács) A Tanács (az „Európai Unió Tanácsa”) azonban még ma is az Unió igazi döntéshozó szerve, az európai jog két legfontosabb jogforrását (ma még ezek az Unió „törvényei”) a rendeletet és az irányelveket ez a szerv fogadja el. A Tanács, mint a tagállamok kormányának minisztereiből összetevődő szerv több formációból áll, attól függően, hogy milyen tárgykörben való döntés merül fel. Az 1990-es évek végén húsz ilyen tanács-formáció volt, de törekvés van e szám csökkentésére. A miniszteri tanács-formációk közül a legfontosabb az Általános Ügyek Tanácsa, mely a tagállamok külügyminisztereit fogja össze, és az Unió alapvető ügyeit vagy a politikailag kényesebb kérdéseit ez a formáció dönti el. Jelezni kell, hogy egy külön elnevezés alatt fut a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő tanács-formáció, Európai Tanács néven, amely már 1974-től rendszeresen ülésezik, évente kétszer, és a stratégiai alapkérdések - főként a bővítések és az alapszerződés-módosítások - e testületben dőlnek el. Bár az uniós dokumentumok az 1980-as évek végétől e néven már elismerik a kiemelt testület létezését, de az alapszerződésekben még mindig nincs külön feltüntetve, így mint egy - igaz a legfontosabb - tanács-formáció ez is a többi között. Vagyis, ha a Tanács ma az Unió „törvényhozó” szerve, akkor ezen belül a tagállami állam- és kormányfőket tömörítő tanács-formáció, az Európai Tanács, az Unió „alkotmányozó” szervének tekinthető.

Az uniós hatáskörök bővülésével és a belső államhatárok leépítésével egyre inkább egységes uniós térséggé alakuló fejlődéssel a Tanács a több formációra való bomlással sem tudná ellátni előkészítő segédszervek nélkül rendelet- és irányelvelkötő feladatait, ezért egy óriási apparátus mellett egy elődöntő szervezet is kialakult segítőjeként. A tagállamok állandó képviselőiből alakult meg a Tanács döntéseinek előkészítésére már az 1950-es évek végétől az Állandó Képviselők Tanácsa, francia elnevezése után rövidítve: a COREPER. A legtöbb kompromisszumot már itt meg kell kötni a tagállamoknak ahhoz, hogy a Tanács elé tudjon kerülni végső döntésre egy ügy. Másrészt, ha minden vitás kérdésben meg

tudnak állapotni a tagállamok állandó képviselői a COREPER szintjén egy döntés kapcsán, az már nem is kerül a Tanács elé, hanem rögtön ki is hirdetik mint annak rendeletét vagy irányelvét. De e COREPER döntése előtt is - ennek alárendelve - egy kiterjedt munkacsoport- rendszer végzi a döntéselőkészítést és az ezen belüli alternatíva-feltárásokat, illetve az ezek fölötti kompromisszumok létrehozatalát. Ebben a rendszerben további specializálódással még inkább felparcellázzák a döntési területeket, és mintegy 250 ilyen munkacsoport jött itt létre. A szakirodalmi beszámolók szerint a legtöbb döntési kompromisszum már ezekben a munkacsoportokban létrejön, és már a COREPER-nek is csak a néhány fennmaradt ellentétben kell döntenie, és megállapodásra jutni. A Tanács csak ezzel a megoldással - a mindenkor Brüsszelbe kiutazó miniszterekkel - tud végső döntéseket hozni. Látni kell, hogy a munkacsoportokban is a tagállamok nemzeti hivatalnokai vesznek részt első sorban, így a tagállami érdekek és eltérő vélemények már itt meg tudnak jelenni. Másrészt ki kell emelni azt is, hogy épp a döntési alternatívák érdemi felmerülésére és a közöttük való szelektálásra legfőképpen a munkacsoportokban kerül sor, és így az óriási európai szintű lobbirendszer (ez több tízezres nagyságú) fő terepét ez a döntéselőkészítési szint jelenti.

A Tanácsban a tagállamok - az eltérő lakosságszámnak megfelelően - eltérő számú szavazattal rendelkeznek, és a 2004-es bővítés óta a legnagyobbak (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország) 29-29 szavazattal, a közepesen nagyok (Spanyolország és Lengyelország) 27-27, a közepesek 12-14, a kisebbek 7-7 vagy még ennél is kevesebb szavazattal rendelkeznek. (Magyarország 12 szavazattal rendelkezik a Tanácsban). Míg a kezdeti évtizedekben az egyhangú szavazás kellett minden döntés elfogadásához, az idők során bővült a többséggel illetve a minősített többséggel eldönthető kérdések köre, és a 2004-es bővítéskori állapotok szerint a tárgykörök mintegy 90%-ában már ilyen döntés elegendő. Az alapszerződés-módosításhoz és a többi stratégiai döntéshez azonban még mindig az egyhangú döntést kívánják meg.

(A Bizottság) A Bizottság a tagállamok feletti egységes akaratképzés letéteményese, noha elnökének szerepfelfogásától függően ebben vannak hullámlások. Például 1985-ben - két évtized bénultság és uniós válság után - a francia Jacques Delors lett a Bizottság elnöke, és ő nagymértékben felvitte a döntési súlyt a tagállami kormányokról a brüsszeli központ felé, igaz másik oldalról pedig az egységesülő Európa lezárását az amerikai és más külső erők előtt is ösztönözte. Összességében azonban mindig is a föderális Európa fő bástyája volt az elmúlt fél évszázadban ez a testület és óriási, kb. 15 ezer fős apparátusa. A Bizottság felépítése azon nyugszik, hogy a négy legnagyobb tagállam két-két biztost, a többi egy-egy biztost jelölhet, így a 2004-es bővítéssel 29 fős testületté vált, noha vita van arról hogy a működőképesség fenntartása miatt a kisebb államok csak váltakozva jelölhessenek biztost, a legnagyobb pedig csak egy-egy biztost adjanak a jövőben. A Bizottság egyre inkább egy igazi kormány felépítése szerint működik, elnökét az állam-és kormányfőket tömörítő tanács-formáció jelöli, akit a z EP többségi döntéssel erősít meg. A tagállamok által jelölt biztosok személye a bizottsági elnökkel való konzultáció után dől el, és ezután ezek - elvileg - függetlenek a jelölő tagállamoktól. Egyre inkább elismertté válik a Bizottság elnökének reszort-alakítási szabadsága is, és az is, hogy javaslatot tehet egy-egy biztos felmentésére. Az EP a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítvánnyal élhet, és ennek sikere esetén a Bizottság köteles kollektívan lemondani. (A Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása öt évre szól) Mint már szó volt róla, az EP belső csoportjainak szétszabdaltsága és az egységes akaratképzés hiánya miatt a Bizottság EP általi ellenőrzése nem igazán tud realizálódni

Itt kell kitérni arra, hogy személyileg az Uniót a Bizottság elnöke tudja folyamatosan megjeleníteni, mivel a Tanács elnökét félévenként váltakozva egy-egy tagállam tölti be, és ez a rövid időtartam nem teszi lehetővé a Tanács elnöki posztjának a megerősödését. Ezért vált központi kérdéssé a tagállamok egy része számára, hogy hosszabb időn át pozícióba kerülő elnöki posztot hozzanak létre, és ezzel az Unió „feje” ez az elnök legyen. Mivel ez minden valószínűséggel valamelyik nagy tagállam vezetőjét vagy más csúcspolitikusát jelentené, és a kisebbek elveszítenék a félévi rotálásban való részvétel lehetőségét, nagy ellenállás volt ezzel szemben. Végül az európai alkotmány tervezetének vitái során arra a kompromisszumra jutottak, hogy hosszabb időre (két vagy három évre) három tagállam együtt adjon egy elnökséget, és ezek egymást segítve elnöki-alelnöki váltásokban tevékenykedjenek. E hosszabb időtartam a Tanács hatalmas apparátusa és munkacsoport-rendszere felett érdemlegesen rendelkező és irányító elnökséget hozna a Tanács élén, és így az Unió hatalmi súlya részben ide csúszna át a Bizottságról, illetve annak elnökéről. Igaz ezzel szemben pedig az az aggály fogalmazódott meg, hogy így „kétfejűvé” válna a jövőben az Unió, és ez döntési pathhelyzeteket és alkotmányi válságokat hozna létre.

A Bizottság három fő feladatot lát el. 1) A Tanács döntéseihez javaslatokat dolgoz ki. Ezt az említett hatalmas apparátusán belül 650 munkacsoport végzi, és ez egyrészt a rendeletek és az irányelvek előkészítését jelenti, de ezen túl például az olyan döntések, melyek a tervbe vett bővítéseket jelentik, éveken keresztül a csatlakozni kívánó államok belső állapotainak ellenőrzését, számukra feladatok kijelölését és ezek végrehajtásának ellenőrzését is magában foglalja. Az utóbbi érzékeltetésére lehet említeni, hogy az 1990-es évek elejétől a 12 csatlakozásra jelentkező közép-kelet-európai ország igazságszolgáltatását az ellenőrző bizottsági apparátus gyökeresen átalakította, és például a bírói kart teljesen leszakították ezekben az országokban a parlamenti többségi kormány és az igazságügyi miniszter ellenőrzése alól az uniós csatlakozás előfeltételeként, noha a legtöbb uniós országban ez egyáltalán nem jellemző. De ugyanígy az alapszerződés-módosítások (legutóbb az alkotmány tervezetének) előkészítése szintén jórészt a bizottsági apparátus kezében van. Itt kell kitérni arra, hogy a Bizottság által előkészített határozati javaslatok a Tanács felé nyerne továbbítást, és az itteni, szintén tekintélyes méretű apparátus munkacsoportjaiban a bizottsági apparátus hivatalnokai is részt vesznek a specializálódásuknak megfelelő itteni munkacsoportokban. Így a két apparátus jórészt egybeépül működésében, noha a Tanács munkacsoportjaiban a két apparátus „eurokratái” mellett részt vesznek a tagállami kormányok hivatalnokai is. 2) Önálló jogalkotási hatáskör a Bizottság másik nagy feladatköre, amely ugyan a Tanács jogforrásai mellett csak származékos jellegű, és az így alkotott jogszabályai végrehajtási természetűek, de ezek közül soknak komoly politikai jelentősége is van. Különösen az ipar és a mezőgazdaság technikai kérdéseiben nem a Tanács ad ki rendeleteket és irányelveket, hanem ezek kiadására felhatalmazza a Bizottságot. Ezek száma pedig óriási, és míg például 1993-ban a Tanács 319 rendeletet és 63 irányelvet adott ki, a Bizottság 3396 rendeletet és 54 irányelvet (lásd Kende 1995:212). 3) Végül harmadik feladatkört a végrehajtás jelenti a Bizottság munkájában. Ide tartozik például az Unió költségvetésében lévő pénzek kezelése és elosztása, a pályázati rendszer működtetése és az uniós alapok kezelése, de minden egyéb is, ami egy szövetségi államban egyáltalán felmerülhet, és a tagállamok feletti szövetségi szinten kell megoldani.

Fontos megjegyezni, hogy mivel a tagállamok - az uniós hatáskör bővülése ellenére - ellenálltak az uniós szervek decentralizált rendszerének kiépítését illetően, a végrehajtást igénylő uniós döntéseket vagy a tagállamok kötelesek végrehajtani, vagy az un. komitológia rendszerében a brüsszeli apparátus és a tagállamok

hivatalnokait összefogó bizottságok végzik a végrehajtást. Például a szükségessé váló végrehajtási szabályok kiadását is ezek végzik egy-egy központ uniós döntés végrehajtására. Amennyiben a tagállamokra hárul a végrehajtás a bizottsági apparátus ellenőrzi ezt, és elmaradás esetén végső soron az Európai Bíróság szab ki szankciót, bírságot a vonakodó tagállamra. Mindenesetre az uniós szervezeti rendszer decentralizált kiépítésének elmaradása a valódi szövetségi állammá válás utolsó lépését akadályozza meg, és a „komitológia” ennek pótléka kíván lenni.

(Az *Európai Parlament*) Különböző oldalról már felmerült az EP az eddigi elemzésekben, és alapvető jellemzőjeként meg lehet állapítani hogy az ezredforduló éveire, fokozatos szerepnövekedés után lassanként közeledni kezd egy igazi parlamenti működéséhez, és a Tanáccsal együtt egy kétkamarás rendszer egyik részeként döntési jogot (együttdöntést) kapott az Unió működésének egyes kérdéseiben. E mellett a Bizottság elnökének kijelölése után az EP megerősítése szükséges a hivatalba lépéshez, ugyanígy a Bizottság egészével szemben - a leadott szavazatok kétharmadával és az összes EP képviselő többségi szavazatával - bizalmatlansági indítvánnyal élhet, melynek sikere esetén a Bizottság köteles lemondani. Ugyanígy a Unió éves költségvetésének elfogadásában is döntő szava van az EP-nek, és ez megnöveli az egyes képviselői csoportok kéréseinek súlyát a költségvetés összeállításának folyamatában. Fontos ellenőrző szerepet gyakorolhat az EP vizsgáló bizottságok felállításával is az egyes felmerült visszaélések feltárására.

A 2004-es bővítés után a 732 főből álló EP tagjait öt évre választják a tagállamok polgárai. A választást az egyes tagállamok törvényei szabályozzák, de egy uniós irányelv meghatározza a választás kereteit. Például ez listás választást ír elő az arányosság biztosítása érdekében, és ezért azoknak a tagállamoknak, melyek otthon egyéni kerületi választási rendszert alkalmaznak, mint az angolok, vagy a franciák, az ide küldött képviselőcsoportjai a hazai parlamenthez képest eltérően alakulnak, és más pártjai is bekerülnek ebbe a parlamentbe. A nagyobb tagállamok több képviselőt küldhetnek az EP-be, noha a tagállami helyek száma nem fedi le a lakosságárányok eltéréseit. Így például Németország több mint 80 milliós lakosával 99 képviselői hellyel rendelkezik itt, míg Magyarország a tízmilliós lakosságával 24 helyet kapott. Igaz ennek indítéka az, hogy a lakosság nagyságától eltekintve szuverén államok léptek be az Unióba, és a szuverenitásból fakadóan, a lakosságszámtól függetlenül ezek eredetileg egyenlő államok voltak. Ám ahogy az Unió lassanként átfejlődik szövetségi állammá, egyre hangosabb a nagyobb államok követelése, hogy a lakosságárányok eltéréseit is vegyék jobban figyelembe.

Az EP, mint ahogy a parlamentek általában, pártfrakciókra oszlik, illetve tárgyi-szakmai területek szerinti állandó bizottságokra. (Az utóbbiakból az egyes ciklusokban változóan 18-20 található az EP-ben). A frakciók száma és erőviszonyai szintén változóak, több ciklust átívelően a kereszténydemokrata, a szocialista és a liberális frakció létezik, de a hagyományos baloldal (kommunisták stb.) és a radikális jobboldal pártjai is a választási eredményektől függően egy-egy ciklusra frakciót tudnak alakítani. Meghatározó erőt azonban tartósan csak az előbbiek tudnak kifejteni, ezen belül is a kereszténydemokraták és a szocialisták adják az igazi nagy frakciókat, és a liberálisok csak kisebb erővel rendelkeznek itt, noha sokszor mint a mérleg nyelve fontos pozíciókat el tudnak nyerni az EP-ben, a két nagy frakció vetélkedését kihasználva.

Az EP és a benne lévő meghatározó pártfrakciók működésének megértéséhez fontos kiemelni, hogy a szavazópolgárok előtt csak a saját tagállamuk politikusai ismertek, és rájuk szavaznak, nem az EP pártjaira. Így az EP-be bekerülő tagállami

képviselők ugyan csatlakoznak egy-egy nagy európai szintű párt frakciójához, de egzisztenciálisan nem válnak függővé az itteni frakcióvezetéstől. Ebből következően az EP frakciói csak laza csoportosulásokat jelentenek, belső tagállami blokkokkal, és nem jön létre a nemzeti parlamentekből ismert frakciófegyelem, és az egyes tagok - illetve újráválasztásuk! - függése a frakcióvezetéstől. Ez adja az egyik magyarázatot az EP egységes akaratképzésének hiányához, és a frakciók szerinti erőmegoszlás mellett a tagállami képviselőcsoportok szerinti megoszlások keresztbeszelő hatásához. Tovább csökkenti az EP súlyát az is, hogy a képviselői a tagállamokból csak „másodállásban” jönnek el, és fő területként a hazai parlamentben való részvételt tekintik. Vagy ha „főállásban” is vannak itt, a képviselők az otthoni pártvezérkarok döntésétől függően kerülnek ide, és általában a vezérkarok második-harmadik vonalából jönnek az EP-be a politikusok, vagy egyszerűen csak a visszavonulás előtt álló, idős pártvezérek közül kerül ki ide néhány mint a politikusi pálya utolsó állomására. Ezek a jellemezők persze különösen az ezredfordulóig voltak meghatározók, és tendencia van a EP szerepének felértékelődésének menetében arra, hogy fő állású képviselők és „fajsúlyos” pártvezérek is vállaljanak itt szerepet. Amennyiben az új európai alkotmány tervezetét elfogadják, és az ebben lévő további hatáskör-bővítés végbemegy az EP vonatkozásában, a növekvő súly és az Unió egészének hatalmi súlya a tagállamok felett feltehetően még inkább ide fogja majd vonzani a politikát meghatározó pártvezérkarok tagjait.

Itt kell még kitérni arra az anomáliára, amit az EP szerepét illetően az Unió sajátos fejlődése jelentett az elmúlt évtizedekben. Mint már jeleztük, ezt a fejlődést a tagállami szuverenitás védőinek és velük szemben a föderatív Európa híveinek küzdelmei határozták meg az elmúlt fél évszázadban. Ennek menetében a föderalisták politikai erői elérték, hogy mind több hatáskör kerüljön át az európai szerveződés egészének szintjére, egyrészt a „spill over”-hatások tudatos alkalmazásával (vagyis ha bizonyos hatáskört átvett az uniós szint, akkor az elkerülhetetlenül maga után vonta új és- új hatáskörök átkerülését a tagállami szintről ide) másrészt az Európai Bíróság aktivista alapszerződés-értelmezései révén. Miközben a tagállam-párti erők ennek az uniós hatáskör-bővítésnek nem tudtak ellenállni, azt el tudták érni, hogy ezek maradjanak meg a kormányközi tárgyalási mechanizmusok döntési körében. Így a Tanács maradt a fő döntési szerv, benne a tagállamokból mindenkor kiutazó miniszterekkel. Ez a szerv azonban csak az állandó brüsszeli apparátus döntéselőkészítése, alternatíva-feltárásai és kompromisszumkötései révén képes ezt a feladatot ellátni. Ténylegesen azonban az összefonódott brüsszeli apparátusok és az őket körülvevő, velük egybeépült európai lobbis rendszer nagymértékben függetlenedni tudtak a tagállami miniszterektől, és a tagállamok állandó képviselői is - akiknek már kiválasztása is rendszerint az európa-pártiság alapján történik a brüsszeli szervek nyomására - az évek alatt inkább „brüsszeli szemüvegen” keresztül közelítenek a döntésekhez, és kevésbé a tagállami markánsabb véleményeltéréseket preferálják, még ha ezt nyilvánosan nem is hangoztatják. Mindebből következik az a sajátos helyzet, hogy miközben az uniós hatáskörök óriásivá váltak a tagállamok felett - és ez egyre növekszik - addig az önállósodott brüsszeli apparátus és lobbis rendszer minden komolyabb felelősség és ellenőrzés nélkül tud működni. A megoldás azért sem tud kibontakozni, mert a tagállami szuverenitás védői nem engedik az Európai Parlament igazi parlamentté válását teljesen kibontakozni, és a Bizottság elnöke és tagjai felett szigorúbb parlamenti ellenőrzést gyakorolni. Azt azonban már nem tudják elérni, hogy a Brüsszelbe „felcsúszott” hatásköröket vissza vigyék a tagállami szintre. E közben az így ténylegesen ellenőrzés nélküli brüsszeli apparátus főhivatalnokai és körülöttük levő lobbis-rendszer tagjai az európai politika irányítóiként tevékenykedhetnek. (A brüsszeli lobbis-rendszer működéséhez lásd: Mazey/Richardson 1993, illetve Navracsics 1998). A megoldás mindenképpen a

döntési gépezet parlamentarizálása lenne, és a döntéselőkészítő apparátus keményebb alávetése a Bizottság tagjainak („minisztereinek”), ezeknek pedig a szorosabb EP általi ellenőrzése.

*(A tagállami parlamentek kontrollja Brüsszel felett)* Az egyre inkább szövetségi állammá váló Európai Unió központi döntési testületei a tagállami hatáskörök harmadát-felét átvették már napjainkra is - különösen a gazdasági-pénzügyi téren és az ehhez csatlakozó területeken - és az általuk meghozott döntések, rendeletek és irányelvek már kötelezők minden tagállamban. Mint látható volt, ezek a döntések túlnyomó részben a Tanácsban és elődöntő fórumain jönnek létre, és az EP a közvetlen választások ellenére is csak korlátozottan tud hatást gyakorolni erre a döntési mechanizmusokra. Így azt EP-be bejutó tagállami képviselők is csak kis mértékben tudják befolyásolni ezt a döntési gépezetet. Ezzel szemben a Tanácsot alkotó tagállami kormányok miniszterei és az egyes tagállamokat Brüsszelben folyamatosan megjelenítő állandó képviselők illetve ezek testülete, a COREPER jobban elérhetők a tagállami parlamentek részéről, hisz végül is a parlamenti többség kormányai mozdítják ezeket. Így érthetően központi kérdés az egyes tagállamok belső politikai akaratképzése és a politikai elitjének vezérkarai számára a kiutazó tagállami miniszterek, a brüsszeli állandó képviselő és a Tanács apparátusában tevékenykedő tagállami hivatalnokok munkacsoportjainak álláspontjaihoz a mindenkori tagállami vélemény meghatározása az egyes döntések kapcsán.

Ez a meghatározás eltérő erősségű az egyes tagállamokban. Míg Dániában és Nagy-Britanniában a legerősebb a hazai parlament szerepe a Brüsszelben képviselendő tagállami álláspont előzetes meghatározásában - lényegében kötött mandátumot jelent ez - addig Olaszországban, Spanyolországban és Írországban csak egyszerű tájékoztatást köteles adni a kormány a parlament részére, de a tagállami álláspontot a kormány maga határozza meg. E két végpont között szóródik a legtöbb tagállam megoldása, bár látható, hogy az uniós hatáskörök bővülése és a szövetségi állammá fejlődő uniós döntési mechanizmus ellenhatására törekvés indult meg mindenhol az utóbbi évtizedekben a brüsszeli akaratképzése feletti erőteljesebb tagállami parlamenti kontroll megteremtésére.

Magyarországon az alkotmány minősített többséghez kötötte az ezt szabályozó kérdést rendező törvény elfogadását, és ez az ellenzékkal való kompromisszum kényszerét hozta létre a kérdés szabályozásánál. Ez azért fontos, mert a kormányon lévő politikai tábor spontán módon hajlik arra, hogy a háttérbe tolja a parlamenti ellenőrzést, és szabad döntési teret biztosítson a maga számára a brüsszeli kompromisszumkötésekben. (Például az egyik kérdésben taktikusan enged azért, hogy másik kérdésben már eleve kérje az itteni támogatása fejében a viszonzó támogatást, és így nagyobb esélye van arra, hogy a számára fontos döntésekhez megszerezze a többi tagállam egy részének támogatását). Ahogy várható volt, a szocialista/szabaddemokrata kormány az egyszerű tájékoztatásra kívánta szűkíteni az Országgyűlés befolyását a brüsszeli döntések terén, míg a legnagyobb ellenzéki párt a Fidesz az Országgyűlés előzetes kötött mandátum-adása felé kívánta elvinni a vitatott törvényjavaslatot. Így a nagy véleményeltérés miatt úgy történt meg a 2004 májusi csatlakozásunk, hogy ez a törvény nem jött létre. Ekkor az ellenzéki Fidesz - attól tartva, hogy a kormány a politikai felelősséget rá hárítva minden szabályozás nélkül szabadon alakítja ki ezután az egyes brüsszeli döntésekben az ország-álláspontot - hozzájárult egy viszonylag kis mértékű országgyűlési ellenőrzést tartalmazó törvény elfogadásához. (Persze ebbe feltehetően az is belejátszott, hogy az ez idő tájt végzett közvéleménykutatások azt mutatták, hogy a legnagyobb ellenzéki párt nagy valószínűséggel meg fogja nyerni a 2006-os választásokat, és így a laza ellenőrzés elfogadásával saját későbbi lehetőségeit is



bővítette, nemcsak az elfogadáskor a kormányrúdnál lévő pártokét). Ilyen politikai háttérrel az Országgyűlés brüsszeli akaratképzés feletti kontrollját a következőképpen szabályozta az erre vonatkozó törvény.

1. A törvényi szabályozás első fontos jellemzője, hogy az Országgyűlés ellenőrzési jogait ügydöntő jelleggel az Országgyűlés európai integrációs bizottságára ruházta. Ez növeli az ellenőrzés lehetőségét és hatékonyságát, mivel így a 386 képviselő közül 35-40 képviselő egy bizottságban szakosodni tud az európai ügyekre, és ez elengedhetetlen ahhoz, hogy a nagytömegű brüsszeli döntéshozatali anyagban érdemben tudjanak eligazodni az egyes képviselők. Míg ellenkező esetben, ha a parlament plenáris ülése kapta volna meg ezeket a jogszabályokat, a hazai ügyekkel elfoglalt képviselők csak formálisan tudták volna használni a jogszabályokat. Ebből a szempontból tehát megfelelőnek lehet mondani a szabályozást az erősebb országgyűlési ellenőrzés megvalósításához. Ezt csak fokozná, ha a mindenkor felállítandó európai integrációs bizottság nagyobb létszámú lenne, akár 50 fős is, és négy-öt albizottságra bomlva még inkább szakosodni tudnának a képviselők az egyes európai ügykörökben (mezőgazdaság, kereskedelem, pénzügyek, bel- és igazságügy stb.).

2. Egy másik szabályozás azonban nagymértékben csökkenti a parlamenti ellenőrzés lehetőségét, mivel az európai integrációs bizottságban kialakított álláspont csak annyiban köti a Brüsszelbe kiutazó kormánytagot, illetve az itteni a magyar állandó képviselőt, hogy ettől eltérhetnek, ám utólag ezt indokolni kell. Vagyis a kötött mandátumnak még a minimuma sem jött így létre, és a kormány lényegében az Országgyűlés komolyabb ellenőrzése nélkül alakíthatja ki a mindenkor ország-álláspontot a brüsszeli döntési gépezetnek átadott hatáskörökben.

3. Egy további rendelkezés az évente kétszer ülésező állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsban kifejtendő miniszterelnöki tevékenységre vonatkozik. Mivel itt dőlnek el a stratégiai kérdések, és itt még egy sor kérdésben vétőjog illeti meg az egyes tagállamokat, így fontos, hogy milyen ország-álláspontot képvisel a mindenkor magyar miniszterelnök. A törvény erre két rendelkezést tartalmaz. Az egyik a miniszterelnök tanácsülés előtti parlamenti meghallgatására vonatkozik, a másik az ülés utáni tájékoztatási kötelezettségére. A tanácsülés előtt akkor kerül sor a miniszterelnök meghallgatására, ha azt az Országgyűlés elnöke kezdeményezi. Ekkor egy szűkebb grémium előtt a miniszterelnök tájékoztatást ad arról, hogy az ülésen felmerülő stratégiai kérdésekben milyen álláspontot kíván képviselni. A törvényi rendelkezés azonban tartózkodik attól, hogy ehhez ez a szűkebb grémium javaslatokat vagy akár kötelezően képviselendő véleményt nyilváníthasson a miniszterelnöki álláspont meghatározásához. (E meghallgatáson az Országgyűlés elnöke és tisztségviselői mellett a frakcióvezetők, az állandó bizottságok elnökei és az egyes állandó bizottságok integrációs albizottságainak elnökei vesznek részt, vagyis kb. 80 fő alkotja ezt a grémiumot). A másik rendelkezés az Európai Tanács ülését követő miniszterelnöki tájékoztatásra vonatkozik, de itt akár helyettesítheti is magát a tájékoztatás megadásánál.

Összességében tehát az Országgyűlés csak csekély befolyást kapott a törvényi szabályozással a brüsszeli döntési gépezetre, és a kormány jórészt önállóan járhat el ebben.

## Irodalom

- Alexander, Herbert E. (1972): Political Financing. Burgess Publishing Company. Minnesota.
- Alexander, Jeffrey C.: The Mass News Media in Systemic, Historical and Comparative Perspective In: Elihu, Katz/T. Szecskö (Ed.): Mass Media and Social Change. London/Beverly Hills 1981, 17-51.
- Alexy, R. 1979: Zum Begriff des Rechtsprinzips. Rechtstheorie Beiheft 1. . 59-87
- Alexy, R. 1985: Theorie der Grundrechte. Baden-Baden: Nomos
- Allerbeck K. R./M. Kaafé/H. D. Klingemann (1979): Ideologie, ideologische Beteiligung und politische Sozialisation. PVS 1979/4.
- Althusser, Louis (1974): Ideologie und ideologische Staatsapparate. Marxismus Digest 30-44.
- Apeldoorn van, Bastiaan (2001): The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of 'Embedded Neo-Liberalism'. In: Bieler, Andreas/ A. D. Morton (eds.): Social Forces in the Making of the New Europe. Palgrave. Hampshire. 2001. 69-85.p.
- Arató András (1992): Civil társadalom Lengyelországon és Magyarországon. Politikatudományi Szemle 1992/2. 53-80.
- Arató Krisztina (1996): Az Európai Unió története. Magyar Elektronikus Könyvtár, (internet).
- Atkin, Charles K.: The Impact of Polling on the Mass Media. Annals 1984 March 119-128.
- Becker, Bernd (1996): Wozu denn überhaupt Parteimitglieder? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1996. 712-718.p.
- Bell, Daniel (1962): The End of Ideology. New York.
- Bentley, Arthur F.(1908): The Process of Government, Chicago
- Berger, Peter/ T Luckmann (1975): A valóság társadalmi konstrukciója. Tömegkomm. Kutatóközpont Kiadványa.
- Bergsdorf, Wolfgang: Über die Macht der Kultur. Kommunikation als Gebot der Politik. Deutsche-Verlags-Anstalt. Stuttgart 1988.
- Beyme, Klaus (1970): Das politische System Italiens. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart/Berlin/Köln.
- Beyme, Klaus (1973): Die parlamentarischen Regierungssystem in Europa. Piper Verlag
- Beyme, Klaus (1996): Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State? In: Government and Opposition 1996 No. 2. 135-159.p.
- Bihari Mihály (szerk. 1982): Politika és politkatudomány. Gondolat. Budapest.
- Bíró A. Zoltan (1992): Centralizált hatalmi beszédmod. (Kézirat, MTA Politikatud. Intézet.) Budapest.
- Blankenburg, G./H. Treiber 1982: Interpretationsherrschaft über die Grundrechte als Konkurrenzproblem zwischen Rechts- und (empirisch orientierten) Sozialwissenschaften. S. 9-39 in: W. Hassemer (Hg): Grundrechte und soziale Wirklichkeit. Baden-Baden: Nomos.
- Blondel, Jean (1991a): Cabinet Government and Cabinet Ministers. in: J. Blondel/Louis Thiébauld (ed): The Profession of Government Ministers in Western Europe. London: Macmillan 5-18p.
- Blondel, Jean (1991b): The Post-Ministerial Careers. in: J. Blondel/Louis Thiébauld (ed): The Profession of Government Ministers in Western Europe. London: Macmillan 153-173p.
- Bluntschli, Johann K.(1872): A politikai pártok. Budapest (Ford. Pallagi Géza)

- Boross Zsuzsa/Szabó Dániel (1975): A politikai pártok kutatásának néhány kérdése a XX. századi polgári irodalomban. *Történelmi Szemle* 1975/2-3.
- Boulanger, Christian (2002): Europeanisation through Judicial Activism? The Hungarian Case (Internet)
- Böckenförde, E.-W. 1974: Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation. *Neue Juristische Wochenzeitschrift* 1529-1536.
- Buchman, Jeremy (2001): Judicial Lobbying and the Politics of Judicial Structure: An Examination of the Judiciary Act of 1925. (Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting in San Francisco, August 30-September 2, 2001. (Internet).
- Burke, Thomas (2001): Battle over Litigation in the United States. Chicago Univ. Press.
- Bydlinski, F./ Krejcietz (Hg) 1989: Das bewegliche System im geltenden und künftigen Recht. Wien.
- Canaris, C.-W. 1984: Grundrechte und Privatrecht. *Archiv für civilistische Praxis* (184) 201-246.
- Canaris, C.-W. 1989: Grundrechtswirkungen und Verhältnismäßigkeitsprinzip in der richterlichen Anwendung und Fortbildung des Privatrechts. *Jur. Schulung* 162-169.
- Chayes, Abraham (1982): Foreword: Public Law Litigation and The Burger Court. In: *Harvard Law Review*. 1982 (Vol. 96) 4-60.
- Cohen, George M. (1985): Posnerian Jurisprudence and Economic Analysis of Law: The View from the Bench. In: *University of Pennsylvania Law Review*. 1985 (Vol. 133.) NO. 5. 1117-1166.
- Coing, Helmut (1960): Rechtspolitik und Rechtsauslegung in hundert Jahren deutschen Rechtsentwicklung. In: *Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages*. Band 2. B1-8.
- Colliard, Jean-Claude (1978): Les regimes parlementaires contemporains. *Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*. Paris,
- Cram, Laura (1997): Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process. *Routledge*. London and New York.
- Cullinan, Susan (2000): Time Trail: Italy. In: *Time Europe Web Exclusive*. Internet: <http://www.time.com/time/europe/timetrails/italy/>
- Csepeli Gy./Papp Zs./Pokol B. (1987): Modern polgári társadalomelméletek. *Gondolat*
- Deák Dániel (2000): A helyes adótörvényhez való jog. In: *Jogtudományi Közlöny* 2000/5. 168-176.
- Deutsch, Karl W. (1963): *The Nerves of Government*. New York.
- Diamond, Edwin/S. Bates: *The Spot. The Rise of Political Advertising on Television*. The MIT Press, Cambridge/Massachusetts, 1984.
- Dicke, Klaus/Tobias Stoll (1985): Freies Mandat, Mandatverzicht des Abgeordneten und das Rotationsprinzip des Grünen. in: *Zeitschrift für Parlamentsfrage* Nr. 4. 451-465.
- Diderot, Denis (1975): Természetjog (Enciklopédiacikk). In: *A francia felvilágosodás*. *Gondolat*, 466-478 p.
- Dieckmann, Walther (1969): Sprache in der Politik. Einführung in die Pragmatik und Semantik der politischen Sprache. *Carl Winter Universitätsverlag*. Heidelberg.
- Dilcher, Gerhard (1980): Der Deutsche Juriestentag 1960 bis 1980. *Zeitgeschichte Und Rechtspolitik*. München: Beck Verlag.
- Dogan, Mattei (1975): The Political Power of the Eastern Mandarins. Introduction. in: M. Dogan (ed.): *The Mandarins of Western Europe*. A Halsted Press Book. *Saga Publications*. New York 3-24p.
- Downs, Antony (1963): *An economic theory of political democracy*. London (Magyar nyelven megjelent: *Közgazd. Szemle* 1989/10.)
- Dreier, R. 1986: Der Begriff des Rechts. *Neue Jur. Wochenzeitschrift* 890-896.
- Elhauge, Einer (1991): Does Interest Group Theory Justify More Intrusive

- Judicial Review? In: *The Yale Law Journal* (Vol. 101.) No.1. 31-110.
- Epp, Charles R. (1998): *The Rights Revolution*. Chicago and London. Chicago University Press.
- Erbring, Lutz: Nachrichten zwischen Professionalität und Manipulation. Journalistische Berufsnormen und politische Kultur. in: Kaase, Max/W. Schulz (Hrsg): *Massenkommunikation, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 1989*, 301-313.
- Eschenburg, Theodor (1956): *Staat und Gesellschaft in Deutschland*. Stuttgart
- Esser, J. 1856: *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*. Tübingen: Mohr.
- Etzioni, Amitai (2001): *The Politics of Accusation*. In: *National Law Journal*. 2001. March 5.
- Etzioni, Amitai (2001b): *It's a Crime, the Way Politicians Go at it*. In: *Washington Post*. 2001. August 5.
- Eulau, Heinz/J.D. Sprague (1964): *Lawyers in Politics*. New York: Bobbs-Merril.
- Feinberg, Wilfred (1984): *Constraining "The Least Dangerous Branch": The Tradition of Attacks on Judicial Power*. In: *New York University of Law Review*. (Vol. 59.) NO. 2. 252-276.
- Feldman, David (1992): *Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective*. In: *The Modern Law Review*. 1992. NO. jan.
- Ferrarese, Maria Rosaria (2001): *Penal Judiciary and Politics in Italy*. In: *Global Jurist Topics*. (Vol. 1.) No. 3.
- Fikentscher, W. 1975: *Methoden des Rechts. Band III. Anglo-amerikanischer Rechtskreis*. Tübingen: Mohr.
- Forsthoff, E. 1964: *Rechtsstaat im Wandel*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Gadó Gábor (2000): *Eljárás igazságosság a polgári perben*. In: *Magyar Jog* 2000/1. Sz. 18-41.
- Geißler, Heiner (1978): *SPD und das Recht - Verfassungsverstöße der SPD und ihre Ursachen*. In: Geißler (Hg): *Recht sichert die Freiheit. Perspektiven der Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Eichholz Verlag. 109-125.
- Gill, Stephen (2001): *Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism*. In: Bieler, Andreas/: A. D. Morton (eds.): *Social Forces in the Making of the New Europe*. Palgrave. Hampshire. 2001. 47-69.p.
- Gitlin, Todd: *The Whole World is Watching*. Univ. of California Press, 1980 Berkeley.
- Gladdish, Ken (1991): *Governing from the Center. Politics and Policy-Making in the Netherlands*. Hurst and Company. London.
- Gombár Csaba (1984): *Egy állampolgár gondolatai*. Kossuth
- Gouldner, Alvin (1976): *The Dialectic of Ideology and Technology*. London
- Götz, V. 1990: *Die Verwirklichung der Grundrechte durch die Gerichte im Zivilrecht*. S. 35-90 in: *Vierzig Jahre Grundrechte*. München: Beck.
- Gramsci, Antonio (1973): *Új fejedelem*. Magyar Helikon.
- Grey, Thomas C. (1996): *Modern American Legal Thought*. In: *Stanford Law Review*. 1996.
- Griesbach, John M. (1999): *Three Levels of Trouble: A Comment on Edwin Yoder's "The Presidency and the Criminalization of Politics"*. In: *Saint Louis University Law Journal*. 1999. (Vol. 43.) No. 3. 761-769.p.
- Grimm, D. 1982: *Grundrechte und soziale Wirklichkeit*. S. 41-76 in W. Hassemer (Hg): *Grundrechte und soziale Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Guarnieri, Carlo/Magalhaes, P. C. (2001): *Democratic Consolidation, Judicial Reform, and the Judicialization of Politics in Southern Europe*. In: Gunther, R./P. Nikiforos Diamandouros/G. Pasquino (eds.): *The Changing Role of the*

State in Southern Europe. Baltimore. John Hopkins University Press.

- Habermas, Jürgen (1968): Technik und Wissenschaft als Ideologie. Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1971): A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Gondolat. Budapest.
- Habermas, Jürgen (1978): Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. Suhrkamp.
- Halberstam, David: Mert övök a hatalom. Európa Könyvkiadó 1988.
- Hammergren. Linn (1998): The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience. (Internet).
- Hammergren. Linn (1999): Fifteen Years Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Havent Made More Progress? (Internet).
- Hassemer, Winfried (Hg) (1987): Strafrechtspolitik. Frankfurt/Main: Peter Lange Verlag.
- Häberle, P. 1975: Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Jur. Zeitung S. 279-305.
- Häberle, P. 1987: Robert Alexys Theorie der Grundrechte. Der Staat S. 135-141.
- Hähne, Roland/Anette Kleszcz-Wagner (1987): Technokraten oder Politiker? Die linke Elite in Frankreich 1981 bis 1986. in: Zeitschrift für Parlamentsfrage Nr. 4. 515-529.
- Herzog, Dietrich (1990): Der moderne Berufspolitiker. in: H. G. Wehling (Hrsg.): Eliten in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart. 28-50p.
- Hesse, K. 1984: Grundrechte: Bestand und Bedeutung. S. 79-106 in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hg): Handbuch des Verfassungsrechts Band 1. Berlin/New York: Duncker & Humblott.
- Heyn, Jürgen: Die Medienlandschaft Westeuropas. In: H.-G. Wehling (Hrsg.): Medienpolitik. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart/Berlin/Köln 1987, S. 162-211.
- Hoffmann, Wolfgang (1973): Die Finanzen der Parteien. Praeger, München
- Holly, Werner (1990): Politikersprache. Inszenierungen und Rollenkonflikte im informellen Sprachhandeln eines Bundesabgeordneten. de Gruyter Verlag. Berlin-New York.
- Honneth, Axel (1979): Adorno und Habermas. Merkur 1979/7.
- Horváth Jenő (2000): Az Európai Unió története. Osiris. Budapest.
- Horváth Péter (2000): A bírósági rendszer Olaszországban. Jogelméleti Szemle 2000/2.
- Hume, David (1968): Über das Faktionwesen. in: K. Lenk/F. Neumann (Hrsg.): Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Luchterhand.
- Jackman, Robert W./Miller R.-A. (1995): Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s. In: Comparative Political Studies 1995 No.4. 467-492.p.
- Jakab Zoltán: Megszerkesztett valóság. T. K. Műhely XI. évf. 19 sz.
- Jann, Werner (1986): Kein Parlament wie jedes andere. Die veränderte Rolle des Kongresses im politischen System der USA. in: Zeitschrift für Parlamentsfrage Nr. 2. 224-247p.
- Jentsch, Walter-Müller (1984): Vom gewerkschaftlichen Doppelcharakter und seiner theoretischen Auflösung in Neokorporatismus. Leviathan (Sonderheft 4.) S. 171- 200.
- Jewell, Malcolm/Samuel Patterson (1973): The legislative process in the United States. New York.
- Judge, David/ D. Earnshaw (2003): The European Parliament. Palgrave Macmillan. New York.
- Kaltenbrunner, Gerd-Hans (Hg.) (1975): Sprache und Herrschaft. Die umfunktionierten Wörtern. Herderbücherei, Freiburg-Basel.
- Kassai György (szerk.) (1991): A szó hatalma. Hollandiai Mikes Kelemen Kör.
- Keller, Thomas/H. Raupach (1970): Informationslücke des Parlaments? Verlag für

## Literatur und Zeitgeschichte.

- Kelsen, Hans (1929): Vom Wert der Demokratie. Berlin
- Kende Tamás (szerk.) (1995): Európai közjog és politika. Osiris. Budapest.
- Kindler József/Kiss István (szerk. 1969): Rendszerelmélet. Közgazd. és Jogi K.
- Kitschelt, Herbert (1996): Demokratiethorie und Veränderungen politischer Beteiligungsformen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. 1996 Heft 2. 17-29.p.
- Klemperer, Viktor (1984): A Harmadik Birodalom Nyelve. A Tömegkommunikációs Kutatóközpont kiadása. Budapest.
- Klingemann, Hans-Dieter/K. Voltmer: Massenmedien als Brücke zur Welt der Politik. Nachrichtennutzung und politische Beteiligungsbereitschaft. in: Kaase, Max/W. Schulz (Hrsg): Massenkommunikation, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 1989, 221-238.
- Koch, Henning (1988): Constitutionalization of Legal Order. (Manuscript). Kopenhagen (Bristol '98: Xvth World Congress of Comparative Law)
- Krawietz, . 1987: Neues Naturrecht oder Rechtspositivismus? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff des Rechts bei Ralf Dreier und Norbert Hoerster. Rechtstheorie (18) 209-254.
- Kriele, M. 1975: Theorie der Rechtsgewinnung. Berlin/New York: Duncker & Humblott.
- Krislov, Samuel (1963): The Amicus Curiae Brief. In: The Yale Law Journal. 1963. No. 2.
- Kulcsár, K. 1976: A jogszociológia alapjai. Budapest: Gondolat.
- Ladeur, K.-H./F. Hase 1980: Verfassungsgerichtsbarkeit und politisches System. Frankfurt/New York: Campus.
- Ladeur, K.-H. 1982: Konsensstrategien statt Verfassungsinterpretation? Der Staat (21) 391-412.
- Landfried, Ch. 1985: Der Bundesverfassungsgericht: Hüter oder Herr der Verfassung? S. 55-87 in: H. G. Wehling (Hg): Recht und Rechtspolitik. Stuttgart: Kohlhammer.
- Langenbruch, Wolfgang R.: Grenzen (fernseh)mediatisierter Politik In: F.-E. Böckelmann Hrsg.): Medienwelt und Politik. Mediatisierte politik und politischer Wertewandel. Wissenschaftsverlag Walter Spiess Berlin 1989 S. 88-96.
- Larenz, K. 1979: Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 4. Aufl. Berlin /New York: Duncker & Humblott
- Lasswell, Harold D. (1949): Language of Politics. Studies in Quantitative Semantics. The M.I.T. Press. Cambridge, Massachusetts.
- Leibholz, Gerhard (1958): Die Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe.
- Lipset, Seymour M. (1960): Political Man. New York.
- Loewenstein, Karl (1963): Verfassungslehre. Springer Verlag. Berlin/New York/Heidelberg.
- Loewenstein, Karl (1967): Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien. Springer Verlag, Berlin/New York/Heidelberg.
- Lowi, Theodore J./B. Ginsberg (1994): American Government. W. W. Norton and Company. New York-London.
- Ludassy Mária (1977): Az ideológusok. Világosság 1977/10.
- Luhmann, Niklas (1965): Grundrechte als Institution. Duncker & Humblott.
- Luhmann, Niklas (1974): Positives Recht und Ideologie, in: Soziologische Aufklärung Band 1., Westdeutscher Verlag. Auflage 178-203.
- Luhmann, Niklas (1984): Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung Politischer Systeme, in: Udo Bernbach (Hrsg): Politische Theoriegeschichte. PVS (Sonderheft 15/1984)
- Luhmann, Niklas (1987): Interakció, szervezet, társadalom, in: Válogatás Niklas Luhmann szociológiai rendszerelméletéből. Szociológiai Füzetek 42. 11-27 p.

- Luhmann Niklas (1989): Theorie der politischen Opposition. Zeitschrift für Politik. 1989/2.
- Luhmann, N. (1989b): Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. (Manuskript) Bielefeld.
- Lukács György (1976): A társadalmi lét ontológiájához. Magvető.
- Maas, Utz (1989): Sprachpolitik und politische Sprachwissenschaft. Suhrkamp Frankfurt am Main.
- Mannheim, Karl (1929): Ideologie und Utopie. Bonn.
- Maskell, Jack (1998): Independent Counsel Provisions: An Overview of the Operation of the Law. Congressional Research Service, The Library of Congress. Washington.
- Mazey, Sonia/J. Richardson (1993): Lobbying in the European Community. Oxford University Press. New York.
- McSweeney, Dean/John Zvesper (1991): American Political Parties. Routledge. London-New York.
- Menkel-Meadow, C. (1998): The Causes of Cause Lawyering: Toward an Understanding of the Motivation and Commitments of Social Justice Lawyers. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities. New York. Oxford University Press. 1998. 31-68 p.
- Michels, Robert (1925): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Leipzig 1925
- Morton, F.-L. 1988: Judicial Review in France: A Comparative Analysis. Am. Journal of Comp. Law. (36) 89-110.
- Mosca, Gaetano (1950): Die herrschende Klasse. Bern
- Narr, Wolf-Dieter/Claus Offe (1975): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Kiepenheuer/Witsch.
- Naßmacher, Karl-Heinz (1987): Öffentliche Parteienfinanzierung in Westeuropa. PVS 1/1987. S. 101-125.
- Naucke, Wolfgang (1978): Entwicklung der allgemeinen Politik und der Zusammenhang dieser Politik mit dem Strafrecht in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hassemer, Winfried (Hg) (1987): Strafrechtspolitik. Frankfurt/Main: Peter Lange Verlag.
- Navracsics Tibor (1998): Európai belpolitika. Korona Kiadó. Budapest.
- Németh János szerk. (1999): A Polgári Perrendtartás magyarázata. KGJ. Budapest 1999.
- Noelle-Neumann, Elizabeth: Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut. Piper 1980.
- Nohlen, Dieter (1996): Wahlsysteme in Osteuropa: Geschichte, Kritik, Reform. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 3/1996, 448-461.p.
- Nonet, Philippe/ P. Selznick (1979): Law and Society in Transition. Toward Responsive Law. New York.
- Offe, Claus (1979): Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses – eine Ordnungspolitische Zwickmühle. In: U. von Alemann/R.-G. Heinze (Hrsg): Verbände und Staat. Westdeutscher Verlag, S. 72-91.
- Ostrogorski, Moisei (1902): Democracy and the Organization of Political Parties. London
- Paczolay Péter/Szabó Máté (1984): A politikaelmélet rövid története. Kossuth
- Painton, Frederick (1994): Don't Go, Tonino. In: Time Europe. 1994. Dec. 19.
- Pijl, van der Kees (1984): The Making of an Atlantic Ruling Class. London. Verso.
- Pijl, van der Kees (2001): What Happened to the European Option for Eastern Europe? In: Bieler, Andreas/ A. D.Morton (eds.)(2001): Social Forces in the Making of the New Europe. Palgrave. Hampshire. 2001. 185-206.p.
- Pikler Kornél (1973): Alkotmánybíróságok. Az MTA Allam és Jogtud. Intézet Kiadványa. Budapest

- Pikler Kornél ( szerk. 1979): Az államigazgatás központi szervei. (Anglia, Ausztria, Belgium, Német Szövetségi Közt). Az MTA Allam és Jogtud. Intézet Kiadványa. Budapest
- Pinto-Duschinsky, Michael (1985): Trends in British Political Funding: 1979-1983. Parliamentary Affairs. No. 3. 328-347.
- Pokol Béla (1981): Politikai pártok és érdekegyesületek. Világosság 1989/8-9.
- Pokol Béla (1983): Modernizáció - a társadalmi alrendszerek funkcionális elkülönülései. Társ. tud. Közl. 1983/3.
- Pokol Béla (1984): Iparosítás és modernizáció. Társ. tud. Közl. 1984/3.
- Pokol Béla (1984-85): A modern tőkés állami beavatkozás természetének megértéséhez. Szociológia 1984-85. 1-2. sz.
- Pokol Béla (1987): Ideológia és politika mint társadalmi alrendszer. Társadalomkutatás 1987/2.
- Pokol Béla (1988): A szociológiai rendszerelmélet kategóriáiról. Szociológia 1988/4.
- Pokol Béla (1989): A professzionális intézményrendszerek. Szociológia 1989/1
- Pokol Béla (1990): A professzionális intézményrendszerek elmélete. Felsőokt. Koordinációs Iroda. Budapest.
- Pokol Béla (1991): A jog szerkezete. Gondolat 1991.
- Pokol Béla (1992): Jogpolitika és jogrendszer. Magyar Közigazgatás. 1992/2.
- Pokol Béla (2002): Hatalommegosztás és parlamentáris kormányforma Magyarországon. In: Szabó M. (szerk.): Demokrácia és politikatudomány a 21. században. Rejtjel Kiadó Budapest. 194-207. p.
- Poplawska, Eva (1998): Constitutionalization of the Legal Order. In: Polish Contemporary Law. Quarterly Review. 1988. NO. 1-4. 115-133.
- Pölöskei Ferenc/Ránki Gy. (szerk.): A magyarországi polgári államrendszerek. Tankönyvkiadó.
- Radbruch, Gustav (1968): Die politischen Parteien im System des Verfassungsrechts. In: Kurt Lenk/Franz Neumann (Hrsg): Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Luchterhand. S. 140- 152.
- Ritterspach, T. 1986: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien. S. 219-242. in: Ch. Starck/A. Weber (Hg): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.
- Rohmer, Friedrich (1968): Die Parteien der Lebensstufen des menschlichen Geistes, in: Kurt Lenk/Franz Neumann (Hrsg): Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Luchterhand
- Rotschild, Joseph (1979): Legitimacy in contemporary Europe. In: Legitimation of Regimes. SAGA- Publication.
- Rödig, Jürgen (Hrsg): Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Springer
- Sarat, Austin/ S. Scheingold ed. (1998): Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities. New York-London. Oxford Univ. Press.
- Sartori, Carlo (1987a): Hű társunk a rádió. In: G. Giovannini (szerk.): A kováktól a szilíciumig. A tömegkommunikációs eszközök története. Püski 1987, 169-196.
- Sartori, Carlo (1987b): Az univerzális szem: a televízió. In: G. Giovannini (szerk.): A kováktól a szilíciumig. A tömegkommunikációs eszközök története. Püski 1987, 197-226.
- Scheingold, Stuart (1998): The Struggle to Politicize Legal Practice: A Case Study of Left Activist Lawyering in Seattle. In: Sarat, Austin/S. Scheingold (ed.): Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities. New York. Oxford University Press. 1998 118-150 p.
- Schelsky, Helmut (1978): Herrschaft durch Sprache. In: (uő): Der selbständige und der betreute Mensch. Ullstein Buch. Frankfurt am Main. 116-120.
- Schiller, Dan: Transformation of News in the U.S. Information Market. in: Golding, Peter (ed.): Communicating Politics. Mass Communication and political Process. Leicester Univ. Press. 1986, 19-36.
- Schlett István (1982): A politikai ideológiákról. Társ. Szemle 1982/2.



- Schlueter, W. 1973: Das Obiter Dictum. München: Beck.
- Schmitt, Carl (1957): Verfassungslehre. 3. Auflage. Duncker/Humboldt. Berlin
- Schneider, Carl E. (1988): State-Interest Analysis in Fourteenth Amendment "Privacy Law": An Essay on the Constitutionalization of Social Issues. In: Law and Contemporary Problems. 1988 NO.1. 79-121.
- Schuppert, G.-F. 1978: Zur Nachprüfung gerichtlicher Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht. Archiv für öffentl. Recht (103) 43-69.
- Shapiro, Martin (1994): Judicialization of Politics in the United States.(Internet)
- Siwek-Pouydesseau, Jeanne (1975): French Ministerial Staffs.in: M. Dogan (ed.): The Mandarins of Western Europe. A Halsted Press Book. Saga Publications. New York. 196-209p.
- Somlai Péter (1977): Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás. Akadémia
- Sommermann, K.-P. 1989: Die richterliche Schutz der Grundrechte in Spanien. S. 23-52 in: H. R. Horn (Hg): Richterliche Verfassungskontrolle in Lateinamerika, Spanien und Portugal. Baden-Baden: Nomos.
- Starck, Ch. 1988: Der Schutz der Grundrechte durch den Verfassungsrat in Frankreich. Archiv für öffentl. Recht (113) 632-650.
- Stern, K. 1988: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1. München:Beck.
- Stourz, G. 1989: Wege zur Grundrechtsdemokratie: Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaats. Wien.
- Szabó Máté (1984): Zöldek, alternatívok, környezetvédők. Gondolat.
- Szabó Miklós (1978): Állapotideológiák és jövőideológiák. Világosság 1978/5.
- Teubner, R. 1984: Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. S. 293-345. In: F. Kübler (Hg): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und Solidarität. Baden-Baden:Nomos.
- Thiébaud, Louis (1991): The Social Background of Western European Cabinet Ministers. In: J. Blondel/Louis Thiébaud (ed): The Profession of Government Ministers in Western Europe. London: Macmillan 5-18p.
- Tushnet, Mark (1991): Critical Legal Studies: a political history. The Yale Law Journal 1991. 1515-1544. p.
- Tushnet, M./Scheider, N./Kovner, M. (1988): Judicial Review and Congressional Tenure. An Observation. In: Texas Law Review.
- Vierge von, Henning (1990): Die Partei-Stiftungen: Ihre Rolle im politischen System. In.: Göttlik Wewer (Hg.): Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. S. 164-193. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Vogt, Helmut (1983): Die Grünen in den Parlamenten der Bundesrepublik. Ein Soziogramm.in: Zeitschrift für Parlamentsfrage Nr. 4. 500-517.
- Voigt, R.(Hg) 1980: Verrechtlichung Köln: Athenäum
- Vreeland, Cindy (1990): Public Interest Group, Public Law, and Federal Rule 24)a). In: The Univ. of Chicago Law Review. (Vol. 57.) Number 1. 279-310
- Walter, Thomas (1986): Parlamentsreform in Hamburg: Es bleibt beim "Feierabend-Parlament". in: Zeitschrift für Parlamentsfrage Nr. 3. 388-395.
- Weber, A. 1986: Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. S. 41-120. In: Ch. Starck/A. Weber (Hg): Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa. Baden-Baden:Nomos
- Weber, Jürgen (1977): Die Interessengruppen im politischen System Deutschlands. Verlag W. Kohlmann.
- Weber, Max (1970): Állam, politika tudomány. Közgazd. és Jogi K.
- Weinberger, Ota (1987): Recht, Institution und Rechtspolitik. Wiesbaden: Steiner.
- Weischenberg, Siegfried (Hrsg) (1990): Journalismus und Kompetenz. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Wellhammer Zsolt (2001): Bírói hatalom Spanyolországban. Jogelméleti Szemle 2001/1.
- Wewer, Göttlik (1990): Eine neue Phase der Parteienfinanzierung in der

- Bundesrepublik Deutschland hat begonnen - öffentliche Diskussionen, wissenschaftlicher Forschungsstand und offene Fragen. In: Göttrik Wewer (Hg.): Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. S. 12-71. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Wilburg, W. 1950: Entwicklung eines beweglichen Systems im bürgerlichen Recht Graz: Kienreich.
- Winckelmann, Johannes (1952): Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie. Tübingen
- Zinke, Horst (1982): Der Erkenntniswert politischer Argumente in der Anwendung und wissenschaftlicher Darstellung des Zivilrechts. Berlin: Duncker & Humblot.
- Zweigert, K. 1876: Einige rechtsvergleichende und kritische Bemerkungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit. S. 63-75 in: Ch. Starck (Hg): Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Erster Band. Tübingen: Mohr.
- Yoder, Edwin (1999): The Presidency and the Criminalization of Politics. In: Saint Louis University Law Journal. 1999. (Vol. 43.) No. 3. 749-760.p.